Annual Report
Information Commissioner
1988-89

The Information Commissioner of Canada
112 Kent Street, 3rd Floor
Ottawa, Ontario
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441
FAX (613) 995-1501

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. IP20-1/1989

ISBN 0-662-56807-9

"The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Section 2(1)
Access to Information Act

The Honourable Guy Charbonneau
The Speaker
The Senate
Ottawa

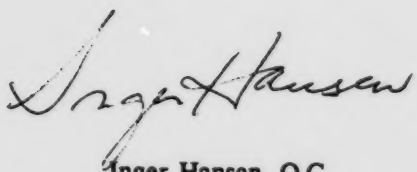
June 1989

Dear Mr. Charbonneau:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1988, until March 31, 1989.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

The Honourable John A. Fraser, P.C., Q.C., M.P.
The Speaker
The House of Commons
Ottawa, Ontario

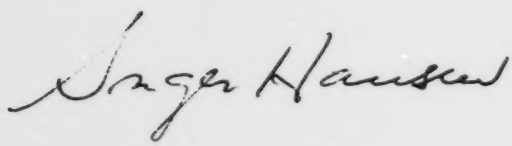
June 1989

Dear Mr. Fraser:

I have the honour to submit to Parliament my annual report.

This report covers the period from April 1, 1988, until March 31, 1989.

Yours sincerely,



Inger Hansen, Q.C.

Contents

The Sixth Annual Report - Introduction 1
Open Government 1
The First Tier of the Review Process 5

Delays 15
Deadlines 15
Time Limits 17
Severance 25
Third Party Rights 27
On Patience 32

Complaints by Number 34
The Terminology 34
How Do Our Findings Reflect on The Government Institution? 39

Cabinet Confidences 43

Case Summaries 44

Self-Initiated Complaints 67

Enquiries 70

Public Appearances 70

Federal Court Review 72
Highlights 73
Cases in Detail 76

Corporate Management 90

The Sixth Annual Report - Introduction

OPEN GOVERNMENT: WHAT WAS SAID

When the government operates in secrecy and refuses to let the public have certain documents, it creates an atmosphere of public mistrust. . . . It is a question of power and we all know that those who have information are those who wield real power. But in a democracy such as ours, power and information must be widely shared. . . . [Government] information belongs to the people of Canada, unless there is very specific and fundamental reason for keeping it secret.

The Right Honourable Joe Clark, P.C., M.P.
January 29, 1981
on Second Reading of Bill C-43
(*Access to Information Act*)

[Guidelines] will explain how officials can release certain information which technically, in an exemptable category, the government sees no need to withhold. As U.S. experience has shown, guidelines make it possible to achieve more openness in practice that can be reflected in legislation.

The Honourable Francis Fox, Q.C., P.C.
January 29, 1981
on Second Reading of Bill C-43

There can no longer be any justification for the aura of secrecy which surrounds the business of government. Access to government information is essential to participatory democracy. And access must be a meaningful legislative right rather than a sham.

Professor Murray Rankin
University of Victoria
Freedom of Information in Canada
Will the Doors Stay Shut?
Research Study for the Canadian Bar
Association, 1977

Introduction

Previous annual reports have reprinted on their opening pages section 2 of the *Access to Information Act* which outlines the purpose of the law.

This account covering 1988-89 begins the same way but in the body of this report we have added quotations from various individuals. Their words are intended to illustrate the ideological and practical problems inherent in freedom of information laws.

We hope these statements will also add to the debate on whether the *Access to Information Act* strikes a proper balance between competing rights. On the one hand, there are the privacy rights of individuals and business and the right of society to protection against disclosure of such sensitive records as those on defence and criminal matters; on the other hand is the public right to open and accountable government.

The idealism expressed in some of the quotations constitutes the driving force behind our insistence that there be timely and appropriate compliance with the *Access to Information Act*.

The Information Commissioner's mandate is modeled on that of a legislative ombudsman. The business of an ombudsman's office is to resolve complaints. As a consequence, we do not hand out bouquets and this may leave the impression that we interpret our mandate exclusively as one of finding fault. While errors may be found as a result of complaint investigations, the ultimate goal of an ombudsman is to assist those involved to perform better in future, that is to move a little closer to an ideal. We hope that this report will be received in that spirit.

The success of an ombudsman's office is not measured only by the number of complaints it finds to be justified. An ombudsman's function is to mediate and to explain. Complainants may appreciate the existence of a statutory and independent complaint procedure even when their complaints are not supported by the ombudsman, providing they are satisfied that the investigation was thorough and fair and they understand why the government's decision was correct.

A report dealing with complaints may also lead readers to conclude that nothing good ever happens. In this context such an impression is wrong. Nine out of ten access requests do not give rise to complaints and, according to Treasury Board, most requestors receive a complete response within the 30-day limit.

However, the ratio of complaints to access requests is still very high. In addition, the large number of valid complaints of refusals to grant access makes it clear that many requestors do not initially receive all the information to which they are entitled. Moreover, the steady increase in the number of court applications brought in the name of the Information Commissioner and by individuals to review denials of access indicates that public perception of the intent of

Parliament and the meaning of the law differs considerably from that of the government institutions.

The length of time it takes this office, or the legal process, to achieve results is a major problem and indicates that while in the last six years the government may have embraced freedom of information principles, the embrace remains cool and reluctant.

The government still faces practical difficulties in providing the service required under the *Access to Information Act*. Alternatively, access requestors sometimes seek information that is difficult to retrieve or is in quantities that can almost paralyse the capacity of individual departments.

One extreme example will illustrate the problem: during the 1988-89 reporting period, one department received 1,097 access requests from one individual. The same person complained to this office about the institution's response to most of the access requests. The complaints appear to be made solely to pursue rights to which the complainant considers himself to be entitled under the Act.

The range of subjects requestors pursue also staggers the imagination. Here are just a few:

Advance tax rulings
Kingsmere renovations
Low level flights
Meat inspection reports
NATO
Oldman River
Parking spots
Quebecois RCMP
Refugee backlog
Salmonella
Terrorism
UFO reports
Videotapes
War criminals
Youth unemployment
AIDS
Baker Nunn radar
Archeological artifacts
Beer commercials
Cruise missile
Canteen price list
Deschênes Commission
Export permits
Free trade
Granville Island
Hair restorer
Irradiation of food
Job entry coordinators

A continuing concern to our office is the delay by institutions to provide access to requested records. In addition, we are disturbed by delays in the handling of access requests and consideration of complaints when the process moves from departmental to ministerial offices. This increasing failure of government institutions to meet legislated response deadlines leaves users wondering whether problems are operational or attitudinal. This report deals with both causes.

To help readers make their own assessments, we begin this report by restating the role of the Information Commissioner.

We have included an examination of whether attitude plays a role in the implementation of the Act and there is a special report on a general investigation which was conducted in 1988 into the problem of delays. This is followed by a discussion of other factors that contribute to delays. As in previous reports, this one also contains statistics, case summaries, enquiries, public appearances, court cases and corporate management sections.

THE FIRST TIER OF THE REVIEW PROCESS: WHAT WAS SAID

To make the right of access really meaningful, the bill proposes a review process which is truly effective and independent of government. First, there will be an Information Commissioner who will be able to receive all types of complaints about the operations of the Act. The commissioner will also be empowered to initiate investigations himself. I think that it is inevitable that he will become an access advocate who will be pressuring the government to come out with as much information as possible.

The Honourable Walter Baker, Q.C., P.C.
11 December, 1979
Appearing before the Standing
Committee on Justice and Legal
Affairs on Bill C-15
(*Freedom of Information Act*)

But the idea that there can be an intervening force to hear and entertain the application of the review process will probably eliminate many of the contentious issues which in the United States go to court and which are the cause of much of the controversy and the litigation, of course, and the costs there. I think that is very much of a major step forward.

Mr. Ged Baldwin, O.C., Q.C.
11 December, 1979
Appearing before the Standing
Committee on Justice and Legal
Affairs on Bill C-15

I would like to take a few minutes to talk about the independent review system. Without independent review, the individual has no recourse against government institutions and his right of access will be a right in name only. Bill C-43 provides for a two-tiered independent review process. First, . . . the Information Commissioner is responsible for receiving and hearing, free of charge, complaints dealing with various aspects of the processing of requests. At the second level, a person who is refused access to a document, even after examination of his complaint by the commissioner, has the right to apply to the Federal Court for review of this refusal. The Information Commissioner is not a member of government and is, above all, an agent of Parliament. The legislation

gives him extensive powers for examining complaints, and he has access to all information covered by the Bill. He may demand that officials explain their reasons for making a given decision. He may recommend that the institution change a decision that has already been made, and in that case, his recommendations are communicated to the complainant.

The commissioner may initiate an investigation without necessarily having received a complaint. He is empowered to go directly to the courts to obtain a review of a refusal to release information. Finally, he reports directly to Parliament and not through a minister. In fact, the commissioner's powers are very extensive and his main role will be to ensure that government departments and agencies abide by both the letter and the intent of the law. He will not act as a neutral ombudsman. I expect the Information Commissioner to take up the cause of persons seeking information and to defend their interests vis-à-vis ministers and officials. I feel that the Information Commissioner will be the linchpin of access to information.

The Honourable Francis Fox, Q.C., P.C.
28 June, 1982
On Third Reading of Bill C-43

The Role of the Information Commissioner

Individuals who in any way are dissatisfied with a government institution's handling of an access request may complain to the Information Commissioner.

Most complaints are about exemptions claimed by a government institution and resulting refusals to release records, or parts of records. The Commissioner and the two Assistant Commissioners, after investigation, will make findings on whether an exemption was valid and, if the complainant has not received the records he or she was legally entitled to, will challenge the decision of the institutional head (usually a minister).

The Commissioner also has a mandate to deal with complaints concerning delays, fees and the official language of the record as well as complaints about the register and any other matter relating to requesting or obtaining access. The Commissioner has a statutory duty to investigate every complaint lodged with the office and we must report the findings of that investigation to each complainant. There is no authority to dismiss a complaint as frivolous or vexatious, nor does such a power appear necessary.

The Commissioner may initiate complaints. While it might take little to satisfy the requirements of subsection 30(3) which gives the power to self-initiate investigations, we have so far reserved the use of this provision for what appear to be systemic problems.

Complaints are accepted by letter, telephone or in person with written confirmation being requested where the complaint is oral. No forms are necessary but complainants are asked to provide, wherever possible, copies of correspondence exchanged with the government institutions involved as well as any other information that may assist the investigator.

The Act requires that all investigations be conducted in private. Thus, unless a complainant makes a complaint public, its details should not become known outside the Office of the Information Commissioner and the government institution concerned.

Our office will neither confirm nor deny that a complaint has been made and we will not redirect complaints outside our mandate without the consent of the person who complained. Once a finding has been made, we do provide information about the facts and the outcome, but are prohibited from disclosing exempt information.

While our annual reports describe cases and results, identification of the complainant is not disclosed. In rare cases where it may be important to include personal or confidential data, it is done only with the party's consent.

The Process

When a complaint is received it is first acknowledged and an investigator assigned. The investigator contacts the complainant, or the complainant's representative, if additional information is necessary. Next there is a review of the circumstances and the records relevant to the request. The investigator prepares a summary of the complaint and provides it to the access coordinator at the institution concerned.

During the early stages of the investigation attempts are made to clear up any errors, misunderstandings, omissions and lack of knowledge of the Act. A number of complaints are resolved at this stage. If the complaint is considered supportable and is not resolved by the investigator the Commissioner may call informal meetings or, if necessary, initiate formal proceedings.

If a complaint appears not to be supportable (either in whole or in part) a tentative finding is provided to the complainant. In all instances, the complainant, the head of the government institution, and when relevant, the third parties, are given a reasonable opportunity to make representations in writing or in person. Where it is still not possible to resolve a valid complaint one of the Commissioners makes a formal recommendation to the head of the institution.

When the recommendation is not accepted and the complaint remains unresolved the Commissioner makes a formal report to the complainant. This report advises the complainant of the right to judicial review. When considered appropriate the Commissioner offers to take the complaint to the Federal Court of Canada. The Commissioner, since the Act came into force, has brought 35 such applications for judicial review to the Federal Court.

The Commissioner may also, with leave of the Court, intervene as a party to a review applied for by an individual applicant or by a third party. The office did so in twelve cases during 1988-89.

Going to the courts is used selectively since it involves extra expenditures. Generally the Commissioner intervenes if the interpretation of the Act is at issue.

Powers of the Commissioner

The Commissioner's investigatory powers are the same as those of a Justice of a superior court, enabling us to obtain copies of and review all records to which the Act applies. While investigations are normally conducted informally, there are occasions when the Commissioners have used these formal powers and will continue to do so when appropriate.

Sometimes officials question the right of the investigators to review particular records. Where this occurs we cite the provisions of subsection 36(2) that authorizes our investigators to review all records to which the Act applies.

Coordinators

Each institution subject to the Act has an access coordinator whose job it is to process requests received by that institution. They play a key role in the timely and complete delivery of service under the *Access to Information Act*. Previous reports have discussed the problems faced by many of these access coordinators.

Treasury Board Secretariat published a "Study on The Access to Information and Privacy Coordinators: Their Status and Role." It was made public during this reporting year and contains the results of a survey which "illustrates the diversity of coordinators' role between one institution and the next."

We applaud the work which is being done to create better understanding of the responsibilities of the coordinators and believe that the draft description of the role of the coordinator would be very useful. The most important portion of the role is:

> "(c) providing advice on the granting or refusal of access. Treasury Board policy recommends that the decision-making authority for granting or refusing access not normally be delegated much below the deputy minister level. In some institutions, the Coordinator is a senior official who has been

delegated total decision-making authority in regard to the Act. In most circumstances, however, the Coordinator advises the deputy and program areas as to how the exemptions in the Act can be applied. In both instances, the position requires thorough knowledge of the legislation, regulations, government policy and precedent cases and the Coordinator must demonstrate judgement, tact, and good negotiating skills. The position should be an independent source of advice to the deputy and Minister. Normally, the Coordinator will sign the letter to the applicant either giving or denying access, in whole or in part, and, in the latter instance, explaining why access is refused."

Our applause is somewhat diminished, however, by the wording of paragraph (e), which proposes that the coordinator be responsible for:

> "undertaking the primary defence before the Information Commissioner and, where necessary, the Federal Court, of institutional decisions regarding the processing of an access request and ensuring that the staff and records of the institution are available to the Commissioner during the course of an investigation."

Unfortunately, we cannot say we are surprised by the use of the phrase "undertaking the primary defence" since it accurately reflects the government's reaction on some occasions. But how much we would have preferred it to read "participating in mediation and negotiation."

Finally, some coordinators have indicated that the number of justified complaints registered by this office against their institution may be taken into consideration in their performance appraisals as public servants. This is unfortunate. The number of valid complaints and the type of information disclosed or not disclosed has more to do with the nature of the work of the department than the competence of coordinators.

Attitude--Is It Important?

In the fall of 1988, Paul Tetro, general counsel to the Information Commissioner, spoke at the Department of Justice Sixth Administrative Law Seminar. The text of his address follows:

The *Access to Information Act* in comparison to similar statutes in other jurisdictions, appears to be good legislation. The American experience with freedom of information was studied and Canada benefitted from that example by including protection for the interests of third parties. Canada also wished to protect personal information and created a separate *Privacy Act* for that purpose. Finally, the Canadian Act provides a two-tier independent review process.

But, is it working as well as it could? I think not! Are the attitudes of those

who must deal with the Act at the root of the problem? In many cases, I think the answer must be yes and perhaps, as lawyers, we are all a little to blame from time to time.

Section 2 of the Act provides:

> 2.(1) the purpose of the Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.
>
> (2) This Act is intended to complement and not replace existing procedures for access to government information and is not intended to limit in any way access to the type of government information that is normally available to the general public.

Mr. Justice Jerome in *Re Maislin Industries Ltd. and the Minister of Industry Trade and Commerce, Regional Industrial Expansion* [1984] 1 F.C. 939 at page 943 held that:

> " . . . since the basic principle is to codify the right of public access to Government information two things follow; first that such public access ought not to be frustrated by the courts except upon the clearest grounds so that doubt ought to be resolved in favour of disclosure; second the burden of persuasion must rest upon the party resisting disclosure . . ."

Nevertheless, from the complaints that we have seen, some officials still place more emphasis on the exemptions to the right of access than on the provision of the right to access. Others seem to believe that you only disclose information when you can't find a way to exempt it. Indeed, classification under the security policy seems to be equated with exemption under the Act. Moreover there appears to be no attempt to distinguish between mandatory and discretionary exemptions.

Subsection 2(2) states that the Act is not intended to replace existing procedures for access to government information. While some departments encourage the informal disclosure of information, we have one case where a departmental news release said that certain information was going to be made public, but the department made the information available only to those requesting it under the Act.

In some respects, the Act is like a coin--it may be looked at (interpreted) from two sides. If you want to accomplish its purpose, to see that all information that can reasonably be disclosed is disclosed, you will exempt only that which

should be exempted. However if your goal is to disclose as little as possible, you will interpret the Act from the opposite point of view, you will exempt everything that can be exempted. In so doing, you may be thwarting the purpose of the Act.

Attitude Can Cause Delay

The attitude of the administrators of the Act can clearly be of great consequence. If these people want to fulfill the purpose of the Act they will expedite the processing of requests. Let's look at some examples.

The access process is initiated when someone makes a request in writing to the institution which controls the record. It isn't difficult to determine which department controls the requested records provided the individual has a thorough knowledge of the machinery of government. But, if one has to depend on the Access Register there may be a problem. Some people find the Access Register difficult to use.

Section 6 of the Act requires that a request contain sufficient detail to enable an experienced employee of the institution to identify the relevant records with a reasonable effort. Does the wording of the request really need clarification, or is this an excuse to thwart the purpose of the Act? If it does need clarification, why not telephone the requestor instead of writing a letter? Could it not be done the day the request is received instead of waiting until the 30-day time limit has almost expired? If it did require clarification, was the change in the wording so material that it became a new request with a corresponding new 30-day time limit, or should the original time limit not be allowed to stand?

And when may an extension be claimed to process an access request? Legally, the extension need only be claimed before the original 30-day time limit expires. But is this helpful? When an extension is needed why not tell the requestor as soon as possible?

When is a time limit extension justified? The Act (section 9) seems clear enough but the attitudinal approach to the wording becomes all important.

> 9.(1) The head of a government institution may extend the time limit . . . for a reasonable period of time . . . if
>
> (a) the request is for a large number of records or necessitates a search through a large number of records and meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution . . ."

These words clearly invite different interpretations. What is a reasonable extension of time? Since "reasonable" is an imprecise term, it usually has a minimum and maximum limit where time is concerned. For example, in a given situation, 15 days may be

reasonable as a minimum and 60 days may be reasonable as a maximum.

But the only reference to time extensions in Treasury Board's Interim Policy Guide merely instructs institutions to inform the Information Commissioner each time an extension of longer than 30 days is taken. The Guide does not suggest that extensions should be for as short a period of time as is reasonable in the circumstances. There is no guidance as to what might be the minimum even if only a few extra days are required. As a consequence, extensions invariably are invoked for a minimum of 30 days and, if longer periods are required, they are in 30-day multiples.

Section 9 also allows extensions when consultations are necessary to comply with the request that cannot reasonably be completed within the original time limit. What does this mean? Subject to Treasury Board's Guidelines there is ample scope for interpreting the meaning of "consultations", whether consultations are necessary, and whether they can or cannot reasonably be completed within the original time limit.

I suggest:

(a) where a portion of the records cannot be processed pending consultations with another government department, those records that have been processed should be released prior to the expiration of the time limits and an appropriate notice sent to the requestor;

(b) where an institution takes an extension which is reasonable in the circumstances (say 20 days) but in fact needs only five days to complete processing the request, the institution is at fault if it does not release on the sixth day.

The Effect of Attitude on Exemptions

Subsection 2(1) of the Act says that "necessary exceptions to the right of access should be limited and specific." However, we have seen that exemptions are often given wide and liberal interpretation, the opposite of what is required under the Act.

Sometimes the problem starts when the requestor is told pursuant to subsection 10(2) that the institution neither confirms nor denies the existence of the records sought and if they existed they would be exempt. Clearly this provision is designed for those few instances where knowledge of whether the record exists would itself convey information and would cause injury. I suggest this provision only be used where:

(a) the record(s), if existing, would be exemptable in total under one or more of the exemptive provisions of the Act; and

(b) confirmation of whether the record exists would itself cause injury, i.e. an injury related to one of the exemptive provisions in the Act.

Section 25 Considerations

The proper application of section 25 continues to be one of the more contentious areas of the Act. The Federal Court of Appeal in its July 6, 1988, decision in the case of *Ken Rubin v. Canada Mortgage and Housing Corporation* (Court file A-108-87) may have removed one misapprehension when it ruled that even though officials feel that records should be wholly exempted they are nevertheless under an obligation to review all records that are subject to the request to determine whether any portions of those records could be released. I think as well that the judgment means that where the exemption is a discretionary one, the discretion must be exercised on a case-by-case basis. In other words the head of an institution, on a case-by-case basis, may exercise the discretion and refuse to disclose information. However, the institution may not have a formal general policy which stipulates those instances where information will or will not be disclosed.

Finally, there continues to be disagreement over the meaning of the words "and can reasonably be severed." This issue is before the Federal Court of Appeal and clarification should be forthcoming. Until then our office will continue to urge that all possible information be disclosed.

Third Party Information

Section 20 would be the most important exemption if importance was measured by the number of applications launched for judicial review. In fact, two-thirds of all court cases are brought by third parties to block the disclosure of this type of information.

These cases usually arise when the head of an institution proposes to disclose requested information after following the procedure prescribed by sections 27 and 28, and the third party files an application in Federal Court to block such disclosure. In these circumstances, I believe the government should:

(a) actively pursue its decisions to disclose such information by seeing that the cases are dealt with as soon as reasonably possible. Moreover no pressure should be put on the requestors to intervene in the litigation. They are entitled to their anonymity and to have their rights (to information) defended by the government;

(b) disclose all other requested information. Failure to do this delays the request and may deprive the requestor of the right to complain if the litigation takes more than a year to resolve.

The decisions announced on July 8, 1988, by the Federal Court of Appeal

in the meat inspection cases (Court files A-1330, 1331, 1341, 1345 and 1393-87) should help in the interpretation of the harms test stipulated in section 20. Mr. Justice Martin, in *St. John's Shipbuilding Limited and the Minister of Supply and Services* (Federal Court File T-1682-87) said at page 7 of his reasons:

> "What the Applicant has established, in my view, is a possibility of prejudice to its competitive position. However, the possibility of prejudice to its competitive position does not meet the test established by MacGuigan J. in *Canada Packers Inc. v. The Minister of Agriculture et al* (Federal Court of Appeal, Court File No. A-1345-87) in which he found that one must interpret the exceptions to access in paragraphs (c) and (d) of subsection (1) of section 20 of the Act to require a reasonable expectation of probable harm. The expectation of harm which has been shown by the applicant in this matter has far too large an ingredient of speculation or mere possibility to meet the standard described by MacGuigan J."

This test and the extent of section 20 still leaves a great deal of scope for interpretation and argument since the most difficult part of the exercise may well be to properly apply the facts to the law.

However, I suggest that the harms test established by the decision in the meat packers case is important as well because the wording of the harms tests in 20(1)(c) and (d) is so similar to the wording of the harms tests in the rest of the Act. The burden imposed on the government to justify the refusal to withhold information is clearly higher than many had believed it to be.

Finally

It is not my intention to leave the impression that attitude is the sole cause of problems under the Act. There are others. For example there will be delays that seem to be impossible to overcome; there will be problems of interpretation where attitude is not a factor. There are a number of such problems before the Federal Court and more such applications will probably be launched over the next few years. Nevertheless I believe that the approach or attitude of government advisors and administrators can have a positive effect on the operation of the *Access to Information Act*.

Mr. Tetro's speech was well received. Our office is aware of the difficult situation in which government lawyers find themselves. In the field of access to information, they must assist the government in upholding the principles of the *Access to Information Act*: that is, whatever is not exemptable should be released. However, government lawyers are also required to advise administrators who believe disclosure should be resisted.

Delays

DEADLINES: WHAT WAS SAID

Thus the bill sets down a precise deadline for responding to requests: 30 days. At the same time it allows a government institution in certain specified circumstances to extend that deadline. So that no extension is decided upon arbitrarily, the bill provides for the Information Commissioner to intervene and to review the extension. Experience has shown that the too rigid deadlines of the United States legislation are systematically disregarded because they are not very realistic and cannot be enforced by the courts. I fully expect that in those instances, when a request can be met in fewer than 30 days, this would be done. I think there would be that kind of co-operation and help within the public service and the government. And the best way to ensure that the legislation is administered with enthusiasm and despatch is to protect the ability of the government to administer it within the law. And that is the philosophy behind that aspect of the bill.

The Honourable Walter Baker, Q.C., P.C.
11 December, 1979
Appearing before the Standing
Committee on Justice and Legal
Affairs on Bill C-15

The rationale for the time limits in the Act is clear: Parliament wanted release to be made within reasonable periods of time. However, a government institution that wishes to avoid disclosure of a particular record has everything to gain by delay and the requestor has much to lose.

Unfortunately, delays continue to present a major difficulty in compliance with the Act and we therefore conducted a special examination of the problem this year. What follows are our findings.

We began giving priority to delay and time extension complaints in the fall of 1986 and one investigator is now assigned to deal exclusively with such complaints. That approach has greatly accelerated the processing of those complaints and resulted in a number of records being released earlier than they would otherwise have been.

The speeding up of our investigation of delay complaints helps but the elimination of the cause of delays is our goal. However, without a determined effort by government institutions, that is not likely to happen. This is because delays are largely systemic in nature: it is the way the requests are handled that results in delays and the process can only be

changed by government institutions, if the will and necessary resources are available.

When our investigation confirms an unjustified delay we report the matter to the minister concerned and recommend the immediate release of the records, subject to possible exemptions. If that recommendation is not acted upon we use the right to apply to the Federal Court for a review of a so-called deemed refusal to pry the records loose. On eleven occasions during the reporting year we instructed counsel to commence legal action in cases of delay and, in all eleven cases, the records were released before the matter could be heard by the Court.

Recently, we have, with some success, subpoenaed officials to explain the reasons for delays both before or after reporting our findings to ministers. The records were released promptly as a result of taking such drastic steps. However, one is left to wonder whether others who did not complain have had to wait even longer and, it goes without saying, that these formal processes ought not to become routine for an office modelled on the ombudsman. Further, they are costly and time-consuming and time is of the essence for most access requestors.

Usually, when we have resorted to legal action or the use of subpoena, the delay prompting the action was in the minister's office or at the direction of the minister's office. Departmental ATIP staff often have difficulty retrieving draft responses which have gone to the minister's office for approval. It seems that ministers' staff are not adequately briefed on the need for coping with the strict time limits imposed in the Act, nor are they always aware of the Information Commissioner's statutory role and authority.

During 1989-90, the Commissioner will seek meetings with deputy ministers to try to work out a solution to this particular problem.

TIME LIMITS: WHAT WAS SAID

I think you can have an unrealistic timeframe. The Americans have a 10-day timeframe, but the 10-day timeframe is never respected, basically--or very rarely, according to the information that I have. I think this is more properly the type of thing that the parliamentary committee that is going to be examining the act over its first few years of implementation would want to have a look at and make recommendations on after they have seen the act in operation.

I find it rather difficult to set a definitive period of time within which the head of the institution must give access to the record. Basically, if no notice is given the request is deemed refused and there are appeals to the Information Commissioner and from the Information Commissioner to the court. It is difficult to say, when you may have a request for a whole flood of material. I remember when I was solicitor general and a request came in from the Keable commission, for instance, for all the documents in possession of the RCMP in certain areas. The amount of time required to go through that is rather large, so it is rather difficult to give the undertaking that the answer must be given within a certain period of time. That is why we are trying to build into the clause the type of amendment recommended this morning, ensuring that notice be given to the Information Commissioner, which always gives the Information Commissioner the opportunity to ask questions. And there are limits set up in Clause 9(a)(b). You can go beyond the 30 days, having regard for the circumstances, if the request is for a large number of records, if consultations are necessary to comply with the request, and all that is reviewable by the Information Commissioner. That is the reason why I thought the additional safeguard of going the information commissioner route would be the appropriate way of handling the problem that has arisen and has been referred to in the committee.

The Honourable Francis Fox, Q.C., P.C.
11 June, 1981
Appearing before the Standing
Committee on Justice and Legal
Affairs on Bill C-43

The Act specifies that requestors must be given a reply within 30 days, either giving them access to the records or explaining why they cannot be released. That statutory time limit of 30 days may be extended for a reasonable period if the request is for a large number of records or requires

a search through a large number of records and meeting the time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution. The time can also be extended if there is a need to consult another party who has an interest in the record and that such consultation cannot reasonably be completed within the statutory time limit.

The key word is "reasonable." For example, there may be a legitimate need to consult but if that consultation can be done by telephone in a matter of minutes or hours it would be unreasonable to extend the time limit. The provision for extension is there to satisfy specified problems which the department would otherwise face in meeting the time limit. It is not there to be used as a convenient delay mechanism. The statutory time limit ensures that information is provided in a timely fashion and not at the convenience of the government institution. Abusing the time limits either by ignoring them or claiming unreasonable extensions is the same as denying access altogether.

The Problem

In the first five years of the existence of the *Access to Information Act* there were 362 delay and extension complaints representing 28 per cent of all complaints. Sixty per cent of them were found to be justified.

This, however, tells only part of the story. Our files show that almost 17 per cent of complaints about fees or exemptions also involve a delay about which no complaint was filed. The Act provides that information delayed is information denied. The 1987-88 annual report highlighted the problem of delays and indicated that the number of complaints about delay and time extensions had increased disproportionately each year. Again this year, more than a third of our investigations dealt with complaints about delays and unreasonable time extensions.

As a result, a general complaint about delays was initiated in September 1988 to identify the problem and possible solutions. The objective was to determine whether there were systemic causes behind the frequent failure to comply with legislated deadlines for release of records.

Method of Investigation

Data covering the first five years of operation were gathered from Treasury Board and from our own sources. These data enabled us to identify 31 institutions which had received more than 120 requests during that period. Together these institutions had received 92 per cent of all the access requests.

We then established a ratio of delays to total requests for each institution and selected nine for more detailed examination: National Archives, National Defence, Employment and Immigration, Finance, Health and Welfare, Indian Affairs and Northern Development, Revenue Canada (Taxation), National Capital

Commission and Supply and Services Canada. Five of these institutions had a high ratio of delays, three had a low ratio and the other was in the middle.

The annual reports these institutions produced on the administration of the Act in the first five years of operation were reviewed together with all the complaint files. Interviews were conducted with the access coordinators and, in some cases, with others involved in the response process.

The Result

All those interviewed were helpful and cooperative. They discussed the reasons for delays as they saw them and offered suggestions to solve some, if not all, of the problems.

The investigation identified the major problems to be staffing, the signing process, the consultation process and systems/resource problems.

Staffing

The largest single issue contributing to delays is the lack of human resources and the salary levels of those in some Access to Information/Privacy (ATIP) positions.

Delays occur most frequently when the ATIP staff, or a particular operational area in a government institution, has too many requests to manage at one time. This may happen because some positions are vacant or the number of requests has grown beyond the capacity of the staff to handle within the 30-day or extended time frames.

During the year there have been many changes within the ranks of ATIP staffs as experienced personnel move to better paying positions and lower-ranked positions are then left vacant or filled by inexperienced people.

A case in point is Indian Affairs and Northern Development which had a relatively low-paying level in the ATIP office and as a result experienced a 100 per cent change of staff over an 18-month period. Some of the positions remained vacant until they were recently upgraded. Clearly, staffing in this department was a major delay factor.

When the Act came into effect in 1983, many government institutions recognized the potential magnitude of the task facing them and asked Treasury Board for additional person-years (PYs). At that time they were told that no PYs would be made available until they had established the need based on actual experience and that whatever resources were committed to the access program had to come from existing personnel resources. As a consequence most ATIP organizations were started with few people and they stayed that way. Others have only recently increased their staff.

Some government institutions have recognized that additional staff is needed to manage the growing

number of information requests. Revenue Canada (Taxation) was faced with a sevenfold increase in requests in 1987-88 and responded by adding five new positions in the ATIP section and additional person-years in the operational area most directly affected by the requests.

National Defence has added three positions to its Access staff. Supply and Services has reacted to an increase in requests by adding six positions in the past year and it had plans to add three more but Treasury Board did not approve the latter increase. The National Capital Commission employed no person full-time on ATIP in the past but now recognizes that the number and complexity of requests warrant a full-time position. National Health and Welfare has added a position to the corporate ATIP Group and both National Health and Welfare and Employment and Immigration Canada have added person-years to the program areas where backlogs of access requests have developed.

Responding to access requests within the statutory or extended time limits requires an adequately-sized and fully-staffed ATIP organization. Many institutions have recognized this and have taken the first steps towards resolving the problem.

The Signing Process

The legislation gives the head of the institution the authority to grant access or apply exemptions to records requested under the Act. It also permits the head of the institution to delegate such authority to one or more officers of the institution. We found, however, that the number and level of the officers to whom power has been delegated can have an effect on the time required to obtain the necessary signature.

In four of the nine institutions we examined, the head of the institution has delegated the authority to release records and apply exemptions to the access to information coordinator. In three of these cases the institutions have low or better than average ratios of delay. In the fourth case the ratio is high but the delegation to the coordinator only occurred in December 1987 and before that the authority lay at the deputy minister level. In two other institutions the head has not delegated any authority to grant or deny access. At Finance, the Minister signs all responses and only when he is absent for ten days or more is authority delegated to senior management. In Health and Welfare the Deputy Minister recommends and the Minister approves all release decisions.

Retention of authority to release or deny access at the top-most level provides the head with maximum control over the content of responses but the price for that control is an increase in the number of clearance levels the response must pass through on its way to the top and the attendant risk of delay which increases with each level of review.

Two recent cases in Health and Welfare Canada illustrate the point. In one, a notice to a third party was sent 67 days after the request was received instead of within 30 days as required by the Act -- this because it took 34 days to obtain deputy minister approval to send the notice. In the second case the response to a simple request was 15 days late because it took 26 days to obtain ministerial authority to release the record.

At the other end of the scale is Indian Affairs and Northern Development where the authority is delegated to all managers down to directors general, regional directors general and directors who report to assistant deputy ministers. This represents about 40 people. We asked how the department achieved any consistency in its response decisions with such a large number of delegated officers. We were told that "with the increase in volume and complexity of requests over the years since the Act's inception, it has evolved in practice that only one ADM and the ATIP coordinator actually exercise the authority." Thus, the department functions like many others and the question is why so many individuals are given the authority in writing but not in practice.

Our conclusion is that the most effective delegation of power, to avoid delay, is where the authority to grant or deny access is given to the coordinator, particularly when this person holds a sufficiently senior position in the management scale and has direct access to the deputy head of the institution. Straightforward responses can be signed and released by the coordinator with the least possible delay while sensitive issues can be referred directly to the deputy head or the head for decision.

The Consultation Process

When one government institution consults another about records requested under the Act it normally gives the second institution a deadline for reply so that the first can meet its obligations under the Act. Generally speaking government institutions try to honour these deadlines because they know that next time they may be the ones seeking a quick reply from another department.

It is less easy and sometimes impossible, however, to impose such deadlines when consultations are necessary with an agency of another government or nation. In these cases it is extremely difficult to determine how long any extension of the initial 30-day time limit ought to be and many delays are the result of missing these extended time limits.

Unfortunately, there is no simple solution. Institutions use their best judgment based on experience but theirs is an educated guess at best. Many institutions follow the practice of releasing what material they can by the deadline and advising the requestor that the decision on the remaining material will be made when the results of the consultation are known.

In some cases when a reply to a consultation has not been received by the deadline it may be acceptable to deny access pending receipt of the authority to release from the party being consulted. This could apply, for example, where a document was originally received in confidence from another government but there is reason to believe it may now be releasable.

A letter from the Executive Secretary of the Security Review Committee to the Information Commissioner illustrates the dilemma an institution faces when control of the response is not within its power:

> "I think you know that our Chairman has a long history of personally supporting greater access for Canadians to their Government's information. The Review Committee and its staff have made a great deal of long-secret information public during the last four years. I strongly believe that there is still far too much unnecessary secrecy. Yet, despite these attitudes and our best efforts, we have now had two complaints against us judged to be well-founded by your office.
>
> Though we must make forecasts about how much time will be required to respond to an applicant, we have no control over the departments doing the work. In such a situation, I cannot see how we can avoid being wrong fairly often. Surely it would be more sensible to decide whether complaints were well-founded based upon the actual time taken to respond, relative to the workload involved, rather than upon an initial forecast of the time required to respond.
>
> In any event, I think you should know that you have some very strong supporters of your mandate in this organization; supporters who find the process extremely frustrating."

We do understand, but must always explain that whatever the past record of an institution might be, we must still deal with each complaint on its particular merits and the wording of the Act.

The Act stipulates extensions must be for fixed periods and the institution receiving the access request must press the other party for a response within a reasonable, fixed time. While we sympathize with the difficulties the responsible institution may experience we have no choice other than to find a complaint justified when the time limit has been exceeded.

Systems/Resource Problems

Other problems which contribute to delays are a lack of such technical resources as EDP tracking systems, poor record retrieval systems, a lack of operating instructions for the ATIP function and decentralized response systems which give coordinators little control over timing.

Tracking

While lack of an EDP system may not be a primary cause of delay it contributes to the problem when other factors are present. For example, the lack of a computer system exacerbates the problem caused by a shortage of personnel and it may greatly extend the time required to prepare statistical and other returns, time which could otherwise be spent on processing access requests.

Most large government institutions have computer tracking systems to help manage access requests. Some, like Supply and Services Canada and Employment and Immigration, have recently acquired such systems while others are planning to do so. Since many ATIP offices do not have enough personnel to begin with, labour intensive manual systems are not an effective means of tracking the progress of access requests.

Retrieval

Some institutions have difficulty identifying and retrieving records because of inadequate cataloguing and retrieval systems. This does not appear to be a major cause of delay but it is a contributing factor.

The improvement of records management in government institutions is a high priority in the National Archives' current five-year plan. A new training program in the field of records management is one of several initiatives designed to improve the situation but inadequate retrieval systems problems will not be solved quickly.

Instructions

Almost six years after introduction of the *Access to Information Act* some government institutions have yet to publish operating procedures for the ATIP function. Again, this may not be a major factor contributing to delays but it can and does lead to problems when new ATIP staff and people responsible for reviewing records do not know what is required of them.

Decentralization

National Health and Welfare is the one department we are aware of with a decentralized ATIP system. At this department, requests may be addressed to the corporate access coordinator or to any one of eight branch coordinators. The ATIP coordinator and other resources in the branches are not under the control of the corporate coordinator. That person is not always aware of what requests have been received by a branch, what extensions have been invoked, what consultations are in progress or when the response is due. Even though all responses are routed through the corporate coordinator before going to the Minister for approval, the corporate coordinator does not exercise sufficient control over the process. This may change when the planned computer tracking system linking the corporate and branch

coordinators is installed but it remains to be seen what degree of effective corporate control can be exercised when the ATIP resources are not centrally controlled.

Solution to the Delay Problem

Our investigation has concluded that most delays are caused by shortages of trained staff, the procedures for obtaining signed authorizations and the need for consultation.

Except in the case of some delays due to consultations, we believe the solution must be found within the institution concerned. Further, if delays persist after all other remedies have been exhausted the only solution is to commit enough resources to enable both ATIP and other departmental staffs to process access requests within the time constraints imposed by the Act. Coupled with a commitment of resources is the establishment of a signing process which does not have so many approval levels making delays inevitable.

The achievement of both these aims requires the strong support of both the head and deputy head of an institution.

The head of the institution must be prepared to delegate others to make judgments on the release of records. Furthermore, when it is necessary to refer an access request to the head of the institution, the staff surrounding the head must be aware of the legal obligations imposed by the Act.

Why The Process is Slow--Other Factors

Two other factors lengthen the time between access request and receipt of records: the need for institutions to sever and release non-exempt portions and the duty to treat individuals and third parties fairly.

SEVERANCE: WHAT WAS SAID

[The department] informed me that "all the remaining records are exempt from disclosure in their entirety pursuant to subsections 13(1) and 15(1)."

It seems to me that this violates the principle of severability, given in section 25 of the Act. I also suspect that much of the severance that they have made could not be justified under 13(1) and 15(1). However, I cannot determine if this is in fact the case. It may have been possible for me to assess the reasonableness of the severances if the severances were discrete, leaving at least some of the context. I must say that, overall, [the department] seems to be ignoring more and more the principle of severability. It may be that they are overworked; it may be that, by so doing, access to records can be restricted by procedural means.

I ask you, then, to investigate the above request.

A Complainant
From a 1988 letter to the
Information Commissioner

Section 25 requires the institution to disclose any part of the record that can "reasonably be severed from" the parts that are exemptable.

This provision continues to cause problems. Records can be voluminous and institutions are reluctant to spend hours identifying and preparing for release of the non-exemptable parts. Often they claim that without the parts that are exempted the remainder is meaningless.

We believe that only the requestor can say that part of the record is meaningless. For example, a subject heading may amount to meaningful information, despite the deletion of the material following the heading.

The size of the record may convey something to the requestor, so the inclusion of blank numbered pages may be useful, although in some instances the size of the record may itself be exemptable. Material that indicates the length of a discussion, or the fact that a decision was not unanimous, will probably be useful to the requestor although the substance of the discussion or decision may have been exempted.

Frequently our investigations have shown that institutions have not made the severance that we think should have been made. In these cases, we recommend that officials consider the application of section 25. Often we are then asked to specify those parts

[redacted]

21(1)(a)

[redacted]

On a motion by V. Dupuis, seconded by B.C. Ross, ADOPTED.

Sur une motion de V. Dupuis, appuyée par B.C. Ross, ADOPTÉE.

4.2 Appointment to the Advisory Commitee on Real Property

4.2 Nomination au Comité consultatif des Biens immobiliers

[redacted]

19(1)

21(1)(b)

[redacted]

The Committee, having considered the motion by the Vice-Chairman of the Commission,

MADE THE FOLLOWING DECISION:

Le Comité prend en considération la motion proposée par le Vice-président de la Commission, et

DÉCIDE CE QUI SUIT:

[redacted]

21(1)(a)

[redacted]

On a motion by P. Bastien, seconded by B.C. Ross, ADOPTED.

Sur motion de P. Bastien, appuyée de B.C. Ross, ADOPTÉE.

[redacted]

5.0

21(1)(a)

[redacted]

of the record that we think should be severed and released. While we are willing to give examples to assist the institution, section 25 requires the institution, not us, to examine the record and find the parts that the requestor is entitled to have. Nonetheless, institutions often release only the particular parts that we have specified as examples. This produces further protracted discussions and attempts to have institutions do what is required of them, while the requestor must continue to wait for records to which he or she is entitled.

Institution officials may think that we are being unreasonable in our efforts to see that requestors get every word of a record that may be meaningful to them and which is not exemptable. When we cannot reach agreement with an institution, and the words in question seem unlikely to add materially to the information of the requestor, we will so tell the requestor. At the same time, however, we explain that the requestor must decide whether we should pursue release of the severable material.

We believe we must continue to monitor closely application of section 25. If we do not do so, there may be a tendency to less and less severance and, therefore, an unwarranted and improper failure to provide disclosable parts of requested records.

The preceding page is taken from released records to indicate the amount of work and thought that must go into proper severance.

THIRD PARTY RIGHTS

The process is inevitably slowed down by the requirement in the Act to consider the rights of individuals and third parties whose information may be the subject of access requests.

Records must be reviewed at the departmental level to ensure that no protected personal information is released under the Act. This may involve contact with the individual, departmental lawyers and the Privacy Commissioner. The Act sets out specific procedures for notifying third parties before an institution releases confidential business information. The third parties may consent or seek judicial review to try to prevent release.

Similarly, the Information Commissioner must notify third parties and give them an opportunity to make representations before a recommendation for release is made to a minister.

There can be no quarrel with the need to follow procedures that are intended to introduce a proper balance among competing interests. They are mentioned here only to illustrate that one person's right to timely release of a record may be severely hampered by another party's right to try to block such disclosure.

Third party procedures inevitably delay access requests and court procedures commenced by third parties cause particular problems of delay for access seekers.

Third Party Rights to Block Release

When a person requests records that contain information about a third party, it is possible that section 20 of the Act will apply. The section contains a prohibition (with some exceptions) against the disclosure of records where disclosure is likely to injure third parties. These include records containing trade secrets, confidential financial or commercial information supplied in confidence by the third party to the government, and other records where disclosure might reasonably be expected to prejudice the competitive position of the third party or interfere with negotiations by the party.

When the institution examines the records requested and intends to disclose them, but believes that they might contain material described in section 20, it must, within 30 days after receiving the request, notify the third party and give it an opportunity to make representations against disclosure.

The third party has 20 days in which to do this, following which the institution has a further ten days in which it must make a decision on whether it intends to release the record. The third party is notified of the decision, and if the decision is to release the records the third party has another 20 days after the notice is given in which to request a judicial review under section 44. The government institution must notify the requestor when a review under section 44 has been sought.

Since the Act came into force there have been 133 applications under section 44. When one is filed the government institution is unable to provide the records to the requestor unless the application for review is withdrawn or judgment is given mandating release.

This process frequently takes a great deal of time. An application under section 44 is heard at a date to be fixed by the Court, and the Court is unlikely to do so until one of the parties makes application for this to be done.

In the 29 cases in which the Court has pronounced judgment the average time from the launching of the application to the date of the judgment was about two years. In 51 cases the third party withdrew the application for review before the case was heard. On average, the withdrawal did not take place until more than a year after the application was made.

The requestor, unless he or she chooses to become a party to the action, is powerless to expedite matters. The third party will probably think its interests are best served by a delay in hearing the case, thus putting off any possible court order for the release of the record. The government

institution may, for one reason or another, make no effort to bring the case on for hearing. At the end of the fiscal year there were 53 section 44 cases outstanding, many of which have likely remained on the Court records because neither the third party nor the government institution has moved to expedite the hearing.

Who is, or should be, responsible for seeing that section 44 applications are dealt with within a reasonable time? Is it the third party, which has applied for an order prohibiting release? Is it the government institution, whose willingness to comply with an access request has for the time being been thwarted by the application? Or is it the requestor, whose wish to have access to records continues to be frustrated?

Requestors could, under subsection 44(3), become a party to the review, and thus be able to apply to have the case heard without further delay. But, we believe, they should not have to do this. Treasury Board has recently publicly confirmed that the anonymity of requestors under the Act should be preserved. (Access to Information and Privacy Implementation Report No. 15, January 18, 1989) We agree. And even if requestors do not object to disclosing their identities, there seems to be no reason that they should have to make special efforts to ensure that a disagreement between the government institution and the third party be speedily resolved. If the requestor chooses not to appear as a party, responsibility for eliminating undue delays must rest on either the government institution or the third party.

Normally an applicant in any matter before a court has the conduct of it and responsibility for bringing it on for hearing. But, as we said, in section 44 applications, delay serves the interests of the third party, and it would be unrealistic to expect it to expedite such a hearing.

What is the responsibility of the government institution? It is under a statutory duty to release records when a request is made under the Act, unless there is an exemption provided by the Act. It has examined the record and concluded that there is not an exemption that should be claimed (at least for certain parts of the record) and, particularly, that section 20 does not apply.

The institution is, because of the section 44 application, prevented from carrying out its duty under the Act until the application is heard and judgment given. Accordingly, we believe, the head of the institution is under a duty to see that section 44 applications are reviewed by the Court as speedily as is practical.

Should the Commissioner seek to intervene in section 44 cases? We could become a party under paragraph 42(1)(c) with leave of the Court, and leave would likely be forthcoming if we could show that we had an

involvement in the matter or that a novel point of law affecting the operation of the Act was likely to arise. However, since the government institution had decided to release the records, and was only prevented from doing so by the action of the third party, we would probably not have received a complaint from the requestor. Indeed, in the vast majority of instances the first indication we have that a section 44 application has been launched is when we examine the Court register. We have no knowledge of the facts involved if we have not received a complaint. Frequently the arguments of the third party are in a confidential affidavit to which we would have no access unless we became a party.

It would be quite impractical for us to inquire into the facts of the many section 44 applications, 49 of which were filed in this reporting year. Nor should we need to consider applying to intervene as a party. The government, in these cases, has taken the position that the records should be disclosed since they were not within section 20. We would certainly not argue against the government's view, so that for us to intervene would be quite unnecessary so far as the issue before the Court is concerned. For us to become involved in the court proceedings would be to spend time and money doing something that the institution should be doing.

We are concerned that the government has not brought these cases on for hearing expeditiously. Our concern is serious because delay can mean a requestor is deprived of his or her rights. Section 31 of the Act requires that a complaint be made within one year from the time the request for the record is made. A third party, by making an application under section 44, blocks the disclosure of records until final disposal of the action. As noted earlier, frequently this takes more than a year.

Thus, the requestor is left unable to make a complaint under the Act and the failure of the government to press for timely disposition of the case has meant the loss of a requestor's right.

Delays in our Office

A major portion of this report deals with the matter of delays generally in government institutions but we would be remiss if we did not acknowledge that this office has its share of delayed investigations.

One problem is that not only is the number of complaints increasing but so is the complexity of the records involved. In the early years only one visit to a department was required to

resolve most complaints. Now it takes on average between five and six visits.

Another problem arises from the limitations on the delegation of investigations relative to international affairs and defence contained in subsection 59(2) of the *Access to Information Act*.

The subsection reads:

> 59.(2) The Information Commissioner may not nor may an Assistant Information Commissioner delegate the investigation of any complaint resulting from a refusal by the head of a government institution to disclose a record or a part of a record by reason of paragraph 13(1)(a) or (b) or section 15 except to one of a maximum of four officers or employees of the Commissioner specifically designated by the Commissioner for the purpose of conducting such investigations.

The investigators assigned to these investigations carry a heavy caseload not only because of the limitation in their number but also because the sections mentioned relate to international relations or defence, and complaints in those areas generally are complex and usually concern voluminous records. The result is an even greater backlog of these type of complaints.

Delayed investigations contribute to the frustrations of those who seek access to government records and we are acutely aware of the need to improve our response time to complaints.

SUMMING UP

ON PATIENCE: WHAT WAS SAID

To turn around a huge loaded oil tanker steaming full speed ahead is child's play when compared with the difficulty of engineering a significant change of direction for the ship of state. The latter task is beyond the capacity of particular governments between elections. It is a task for decades of clear-sighted leadership possessed of a vision of an alternative relationship between state and society.

Alan Cairns
"The Embedded State: State-Society Relations in Canada"
from *State and Society: Canada In Comparative Perspective*
Keith Banting, Research Coordinator, p.57, Vol.31, 1985
University of Toronto Press

The Canadian experience with freedom of information bears out the truth of those words. After six years, it still appears that those who pressed for the enactment of what became the *Access to Information Act* were ahead of their times. Will the year 2001 be the year Canadians can finally take the right to access to information for granted?

The Canadian *Access to Information Act* is one of the best access laws in the world. This is partly because the Act gives the Information Commissioner direct access to all records subject to the Act and to all administrators. Our investigators review the records that are in issue and try to persuade the government institutions to abide by the time limits and to release everything that is not subject to exemption. They insist on adherence to the severability principle because, to do otherwise, amounts to taking the path of lesser resistance, that is, substituting our judgment arbitrarily for that of the information seeker.

Consequently, both the government and the bureaucracy may consider the Act more intrusive than they would a law that provides for judicial review in the first instance.

Open government costs money and requires a positive attitude. Canada's federal government has taken some steps forward in its commitment to enhance the status of its access coordinators and in its plans to create a training program on access and privacy. They have also provided more staff for our office, another positive sign of its willingness to assist users of the Act.

Could it be that there has been an order to the helmsman to sharply change course?

Complaints by Number

THE NUMBERS

Since the *Access to Information Act* came into effect July 1, 1983, 4,535 complaints have been received. Table 1 shows the status of complaints while the other tables show their distribution and disposition.

Of the 2,811 complaints received this year, 2,235 concerned a series of related access requests made to one department.

Table 1
STATUS OF COMPLAINTS

April 1, 1988 to March 31, 1989

PENDING FROM PREVIOUS YEAR	431
OPENED DURING THE YEAR	2,811
COMPLETED DURING THE YEAR	642
PENDING AT YEAR-END	2,600

THE TERMINOLOGY

Unlike civil court proceedings, where a plaintiff's case is either allowed or dismissed, or criminal proceedings where an accused is found guilty or not guilty, complaints before the Information Commissioner are dealt with by mediation, a process which leads to a variety of findings, dispositions and results.

The **complaint category** describes the kind of complaint we dealt with. Most complaints concern a government institution's refusal to disclose all or part of a record requested under the Act, but we are also required to investigate complaints about extended time limits to respond, fees assessed, the language of records disclosed, publications required under the Act and other related matters.

Our **finding** is our assessment, on the merits, whether a complaint was justified or not justified. The complaint may be relatively minor--one page exempted out of several hundred--or may be rectified immediately by the department. In making our finding, however, we ask ourselves whether the complainant was justified in lodging the complaint. It is not for us to decide whether the single page that the department withheld and the complainant was concerned about really was not very important.

The **disposition** of a complaint describes what we did about it. We attempt to mediate disputes between the complainant and the government institution concerned to achieve an acceptable resolution. If these efforts are not successful, the complaint will be reported to the head of the government institution as well-founded and, depending upon the

circumstances, specific remedial action may be recommended. If we find a complaint to be not justified, it is dismissed with no further action required by the government institution involved. Occasionally complaints are discontinued or abandoned while our investigation is still in progress. In such instances our finding will depend upon the merits of the case as we were able to assess them up to the time that our investigation was terminated.

The **result** of the complaint is the action taken by the government institution following our investigation. In many instances no action was required because steps had been taken to rectify the matter complained about as soon as we became involved.

A **government institution** is a department or agency listed in Schedule I of the *Access to Information Act* and is therefore subject to the Act. A reference to "The Minister" usually means the member of Cabinet responsible to Parliament for the particular government institution but in some cases means the person designated by regulation under the Act as the head of the government institution. For example, the Chairman of the Canadian Aviation Safety Board is the head of that government institution.

COMPLAINT CATEGORY

The Information Commissioner is required to receive and investigate complaints about the following:

Refusal to Disclose

Complaints from persons who have been refused access to a record requested under the Act or a part thereof. These complaints include matters such as the ground under the Act cited by the government institution to exempt the record from disclosure or to exclude it from the ambit of the Act, inability to find the requested record immediately, or the failure to provide an acceptable reason for non-disclosure.

Delay (Deemed Refusal)

Complaints from persons who allege that they have not been given a response to their access request within the time limits prescribed under the Act. (If a response is late, the government is deemed to have refused disclosure.)

Time Extension

Complaints from persons who consider extensions of time limits to respond to access requests to be unreasonable.

Fees

Complaints from persons who have been required to pay fees under the Act which they consider unreasonable.

Language

Complaints from persons who have not been given access to a record in the official language requested or have not been given access in that language within a period of time that they consider appropriate.

Publications

Complaints in respect of the Access Register, periodic bulletins or other publications which the government is required under the Act to make available throughout Canada.

Miscellaneous

Complaints in respect of any other matter relating to requesting or obtaining access to records under the Act.

FINDING

Justified

We found merit in the complaint. A legal right had been denied or the spirit of the Act had not been followed.

Not Justified

We were unable to find any denial or legal rights or unfair treatment. In some instances, the complaint was outside the Commissioner's mandate.

DISPOSITION

Reported as Well-Founded

We were not able to achieve a satisfactory resolution through mediation. The Commissioner reported the findings of the investigation to the Minister, along with any recommendations for remedial action which the Commissioner considered appropriate. In some instances it was too late for mediation or remedial action. A report was made to the complainant.

Resolution Mediated

During the course of the investigation the complaint was found to be justifiable in whole or in part and was resolved through mediation. The government was persuaded to take some remedial action which the Information Commissioner considered to be an acceptable solution to the complaint. A report was made to the complainant and to the government institution. It was not necessary to make a report or recommendation to the Minister.

Discontinued

Our investigation was terminated at the request of the complainant or was abandoned by the complainant before its merits could be fully determined. Discontinued cases are dismissed as unjustified unless it was reasonably clear at the time our investigation was terminated that there was some merit to the complaint. A report was made to the government institution and to the complainant, where feasible.

Dismissed

Because we did not consider the complaint justified, no further action by the government institution was called for. No recommendation was made to the Minister. A report was made to the complainant and to the government institution about the investigation.

RESULT

Remedial Action

Remedial action was taken (or proposed) by the government institution and we were satisfied that this action was sufficient to rectify the matter complained about.

Insufficient Action

Although we recommended that the government institution take some remedial action in response to the complaint, the Minister refused to implement our recommendation, or the action taken (or proposed) was inadequate or inappropriate.

No Action Required

In the circumstances it was not necessary or not possible for any remedial action to be taken. In some instances the government institution had resolved the complaint before we became involved, or it was too late to do anything about the complaint.

Table 2
FINDINGS, DISPOSITIONS AND RESULTS OF COMPLAINTS (BY COMPLAINT CATEGORY)

April 1, 1988 to March 31, 1989

FINDING	JUSTIFIED					NOT JUSTIFIED			
DISPOSITION	REPORTED TO MINISTER AS WELL-FOUNDED			RE-SOLUTION MEDIATED	DISCON-TINUED	DIS-MISSED	DISCON-TINUED		
RESULT	REMEDIAL ACTION	NO ACTION REQUIRED	INSUF-FICIENT ACTION	REMEDIAL ACTION	NO ACTION REQUIRED	NO ACTION REQUIRED	NO ACTION REQUIRED	TOTAL	
REFUSAL TO DISCLOSE	15	2	14	83	6	190	18	328	51%
DELAY (DEEMED REFUSAL)	44	58	11	2	1	33	2	151	24%
TIME EXTENSION	7	19	4	9	0	49	0	88	14%
FEES	0	0	0	7	0	23	8	38	6%
LANGUAGE	0	0	0	0	0	2	0	2	-
PUBLICATION	0	0	0	0	0	0	0	0	-
MISCEL-LANEOUS	0	1	0	2	0	28	4	35	5%
TOTAL	66	80	29	103	7	325	32	642	100%
	10%	12%	5%	16%	1%	51%	5%	100%	

HOW DO OUR FINDINGS REFLECT ON THE GOVERNMENT INSTITUTION?

It is difficult to assess a government institution's performance under the Act simply by looking at the numbers of complaints we consider justified and not justified.

As can be seen from our case summaries, many justified complaints entail serious breaches of rights under the Act or manifestly improper treatment of access requests. Others are less serious in nature. Occasionally government access to information officials will say that it seems unfair for us to consider a complaint about one aspect of an access request to be justified when the request in all other respects was handled properly. It may also seem unfair to tag a complaint as justified when the government institution took immediate steps to remedy the complaint and did so to the complainant's satisfaction.

Our statutory mandate under the *Access to Information Act* is to investigate and report on the complaint as it was lodged with us. Our finding is not altered because the matter complained about may seem insignificant or because we considered only one portion of the complaint to be justified. However, wherever possible we try to point out the positive aspects of the manner in which a request was dealt with.

By the same token, we do not make findings in respect of matters not complained about, even though in the course of our investigation we may notice, for example, that an improper time extension has been invoked or a statutory time limit has been exceeded.

When looking at the numbers of complaints against a government institution, one must also bear in mind how many access requests they have processed (the Treasury Board maintains this data) and the nature of the organization. Departments such as Revenue Canada deal with confidential taxpayers' information which they must exempt, and in doing so tend almost to invite complaints.

This year we have expanded Table 3 to show another feature of the performance of individual government institutions--the results of complaints.

It is significant to note that in the vast majority of cases no further action was required by the institution, either because the complaint was not justified or because action had already been taken by the time we became involved.

Table 3
FINDINGS AND RESULTS OF COMPLAINTS (BY GOVERNMENT INSTITUTION)

April 1, 1988 to March 31, 1989

FINDING	JUSTIFIED			NOT JUSTIFIED	
RESULT	INSUF-FICIENT ACTION	REMEDIAL ACTION	NO ACTION REQUIRED	NO ACTION REQUIRED	TOTAL
AGRICULTURE	2	2	-	10	14
ATOMIC ENERGY OF CANADA LIMITED	-	-	-	1	1
ATOMIC ENERGY CONTROL BOARD	-	1	1	1	3
CANADA COUNCIL	-	-	-	1	1
CANADA MORTGAGE & HOUSING CORPORATION	-	1	1	2	4
CANADIAN AVIATION SAFETY BOARD	-	1	-	3	4
CANADIAN COMMERCIAL CORPORATION	-	1	-	-	1
CANADIAN HUMAN RIGHTS COMMISSION	-	1	-	1	2
CANADIAN INTERN'L DEVELOPMENT AGENCY	-	-	-	2	2
CANADIAN RADIO-TELEVISION AND TELECOMMUNICATIONS COMMISSION	1	1	1	1	4
CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE	1	4	1	35	41
COMMUNICATIONS	-	4	1	2	7
CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS	-	-	1	6	7
CORRECTIONAL INVESTIGATOR	2	-	-	1	3
CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA	-	26	10	37	73
EMPLOYMENT AND IMMIGRATION	3	16	9	23	51
ENERGY, MINES AND RESOURCES	-	2	-	5	7
ENVIRONMENT	1	-	7	12	20
EXTERNAL AFFAIRS	3	12	2	23	40
FEDERAL BUSINESS DEVELOPMENT BANK	-	2	-	3	5
FISHERIES AND OCEANS	1	1	1	5	8
FINANCE	-	3	1	7	11
FOREIGN INVESTMENT REVIEW AGENCY	-	1	-	-	1
HEALTH AND WELFARE	5	16	10	20	51
INDIAN AFFAIRS & NORTHERN DEVELOPMENT	-	3	2	7	12
INSURANCE	-	-	-	2	2

FINDING	JUSTIFIED			NOT JUSTIFIED	
RESULT	INSUF-FICIENT ACTION	REMEDIAL ACTION	NO ACTION REQUIRED	NO ACTION REQUIRED	TOTAL
INVESTMENT CANADA	-	-	-	2	2
JUSTICE	-	7	1	2	10
LABOUR	-	-	-	1	1
NATIONAL CAPITAL COMMISSION	1	3	2	6	12
NATIONAL DEFENCE	2	7	5	12	26
NATIONAL ENERGY BOARD	-	-	-	1	1
NATIONAL PAROLE BOARD	1	-	1	2	4
NATIONAL RESEARCH COUNCIL	-	-	-	1	1
PRIVATIZATION AND REGULATORY AFFAIRS	-	3	1	1	5
PRIVY COUNCIL OFFICE	2	2	-	4	8
PUBLIC ARCHIVES	-	2	-	7	9
PUBLIC SERVICE COMMISSION	-	1	-	-	1
PUBLIC WORKS	-	3	2	6	11
REGIONAL INDUSTRIAL EXPANSION	1	-	-	5	6
REVENUE CANADA (CUSTOMS AND EXCISE)	-	4	9	7	20
REVENUE CANADA (TAXATION)	1	16	8	37	62
ROYAL CANADIAN MINT	-	-	1	-	1
ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE	-	4	-	13	17
SECRETARY OF STATE	-	1	-	3	4
SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE	-	1	1	-	2
ST. LAWRENCE SEAWAY AUTHORITY	-	-	-	1	1
SOLICITOR GENERAL	-	4	1	6	11
SUPPLY AND SERVICES	1	3	2	22	28
TARIFF BOARD	-	-	-	1	1
TRANSPORT	-	6	3	7	16
TREASURY BOARD	1	2	2	-	5
MULTIPLE DEPARTMENTS	-	2	-	-	2
TOTAL	29	169	87	357	642

Table 4
GEOGRAPHIC DISTRIBUTION OF COMPLAINTS (BY LOCATION OF COMPLAINANT)

April 1, 1988 to March 31, 1989

Cabinet Confidences (Section 69)

The *Access to Information Act* does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada --Cabinet confidences, as described in section 69--even though these records may be under the control of a government institution. Thus, the government may cite this provision when refusing disclosure of such a record requested under the Act.

The Information Commissioner, during a complaint investigation, has the authority, notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, to examine any record to which the Act applies. However, Cabinet confidences are subject to the "normal" laws of evidence, including the *Canada Evidence Act*. Under that statute, a Minister of the Crown or the Clerk of the Privy Council can certify in writing to a court, or other authority with the power to compel production of information, that the information sought constitutes a Cabinet confidence and does not have to be produced. As a result, when we receive a complaint involving non-disclosure of Cabinet confidences, we accept the fact that a government institution may refuse to let us examine the records in question.

Upon request, the Minister responsible for the government institution involved, or the Clerk of the Privy Council, will certify to the Information Commissioner in writing that the records fall within the description in section 69 of the Act and therefore are not subject to disclosure even to the Commissioner.

Of the 642 complaints investigated and reported on this year, 35 involved claims of Cabinet confidence, usually in conjunction with other grounds for refusing disclosure. In 19 cases the non-disclosure complaint was dismissed completely, while 16 cases resulted in a mediated resolution. We did not recommend disclosure of any records claimed by a government institution to be Cabinet confidences.

Table 5
COMPLAINTS INVOLVING REFUSAL TO DISCLOSE CABINET CONFIDENCES

April 1, 1988 to March 31, 1989

DISPOSITION OF THE CABINET CONFIDENCE EXCLUSION	DISCLOSURE RECOMMENDED	RESOLUTION MEDIATED	DISMISSED	TOTAL
CERTIFICATE NOT REQUIRED	0	8	11	19
CERTIFICATE REQUIRED	0	8	8	16
TOTAL	0	16	19	35

Case Summaries

This report summarizes 20 cases typical of those dealt with by the three commissioners between April 1, 1988 and March 31, 1989. Each case has a caption to help readers identify particular interests. Also shown at the beginning of each case are such particulars as the department involved, the nature of the complaint and the outcome. These items form the basis for the annual statistical tables produced in the Complaints by Number section.

Third Parties Get Second Chance

File: *0524*

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - [20(1)(b), (c), (d)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as Well-Founded*
Result: *Remedial Action Taken*

An individual made a request under the *Access to Information Act* to the Department of External Affairs for

> "copies of export permits for goods that fall under section 7 of the *Export Control List* [military hardware] for the period beginning January 1, 1984, to the present for ...Angola, Central African Republic, Chad, Ethiopia, Namibia, Uganda, Zimbabwe, El Salvador, Haïti, Pakistan, Libya, Iraq, Iran, Lebanon, Syria, Yemen (People's Democratic Republic)."

Export permits indicate the name of the exporter, the destination of the goods, their country of origin, a description of the goods, their quantity and approximate value. Permits are necessary to export goods on the Export Control List but a permit is simply permission and does not mean that the goods actually were shipped.

External Affairs exempted everything except the permit number and date of issue on the ground that disclosure would reveal commercial information provided to the government in confidence by a third party, or information which could be materially injurious to a third party, prejudice its competitive position or interfere with contractual or other negotiations.

When External Affairs consulted the third parties about disclosure, most objected, explaining that the information in the export control permits was provided in confidence and has consistently been treated that way by them. In some cases the third parties pointed out that the terms of their contracts, or the laws of foreign countries, impose an obligation of confidentiality. They also argued that in the business of military goods, their market activities and prices generally are not known to their competitors, and disclosure even of the fact that a third party proposes to export to a particular country could be damaging to its competitive position or to contractual negotiations in which it is involved. We accepted these explanations and did not recommend

disclosure over the third parties' objections.

However, we did not agree that copies of permits to export goods should be withheld from disclosure in five cases where the relevant third parties, having been given notice of the department's intention to disclose and the opportunity to present reasons against disclosure, failed to do so. Of these five, three even consented to disclosure.

Yet, External Affairs officials refused to release these records on the ground that, even though third party "A" consents or has no objection to disclosure about its own export permit, External Affairs should not disclose the record because disclosure could have an adverse effect on third parties "B", "C", and so on.

The officials said that the Minister could refuse disclosure where he believes it is in the third parties' best interests. They also pointed to the "mosaic effect" whereby information released about some of the third parties would reveal a pattern which would disclose information about other third parties. No evidence supported this argument and it was not one which we found intrinsically credible. To the contrary, the representations made by many third parties spoke strongly about the effect which disclosure of their own export permits would have on their own competitive position but none of them even suggested that they would be adversely affected by the disclosure of export permits dealing with other exporters.

After more than two years of meetings and exchanges of correspondence, we recommended to the Secretary of State for External Affairs that he disclose to the complainant full copies of the export permits requested under the Act where the relevant third party had no objection.

The department responded:

> "We are seeking comprehensive legal advice and are also consulting again with the companies to whom the export permits in question were issued. We are of the opinion that too much time has passed since our earlier correspondence with the companies. Furthermore, the political sensitivities of some of the export destinations for the goods being exported has changed and it would not be correct to disclose documents today on the basis of approval, or no comment, in response to departmental correspondence sent over two years ago."

This concerned the Commissioner. We of course would not favour disclosure if a third party had given an uninformed consent or had been tricked or misled into consenting to disclosure, but we felt that the department should consider seriously the prejudicial effect on the rights of the requestor where a third party is

asked whether it wants to reconsider the whole matter. The third party's perception of a lot of red tape, from which it could extricate itself simply by withdrawing consent, could have a coercive effect which could be as unfair to the requestor under the *Access to Information Act* as an uninformed consent would be to the third party. We suggested that the change in circumstances referred to by the department would have to be very grave indeed to warrant the prejudicial effect which such action would likely have on the requestor's rights under the Act.

External Affairs nevertheless went ahead with further consultations and reported that three of the exporters had indeed changed their minds and were now asking that External Affairs not disclose the information provided on their export permit applications. The fourth reiterated its consent to disclosure and the fifth did not reply at all. Records about the fourth and fifth exporters were disclosed to the complainant.

We reported to the complainant that the department was unfair in its handling of the request by refusing to disclose records where initially there was no protest and then by effectively coaxing third parties into objecting to disclosure. However, it would have been equally unfair to recommend disclosure where there is reason to believe that a third party has a legitimate objection and for this reason only we did not do so.

Exemption May Depend On Context

File: *0644*

Institution: *External Affairs*
Complaint: *Refusal - [16(1)(a)(i)]*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

It is an accepted principle of access to information that use of an exemption may depend upon the context in which information appears. A journalist asked the Department of External Affairs for all records related to the monitoring of a certain corporation's activity, including export permits, inspection reports, warnings about import/export controls and related correspondence with United States officials. One document was withheld on the ground that it contained information obtained or prepared by an investigative body in the course of lawful investigations pertaining to the detection, prevention or suppression of crime.

When the journalist complained about this exemption, we questioned its validity because the document initially had been prepared by the Department of External Affairs and subsequently given to the investigative body. We thought it would be unfair for External Affairs to exempt an otherwise innocuous record from disclosure simply because an investigative body had requested and obtained the same information. Was it possible that by claiming the exemption External Affairs had in effect disclosed that an investigative

body was interested in the document, effectively creating a ground for withholding it where none existed before?

Our inspection of the document found that it had been prepared solely for the investigative body and its contents made this obvious; consequently, the exemption was legitimate and our concern unfounded.

Income Tax Records Remain Secret

File: *0792*

Institution: *Revenue Canada (Taxation)*
Complaint: *Refusal - [16(2)(c), 21(1)(a), (b), 22, 24(1)]*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

A lawyer acting on behalf of corporation X asked Revenue Canada for records dealing with corporation X's forgiveness of a loan owed by corporation Y, including audit working papers and other internal documents used by Revenue Canada. The lawyer complained to our office when Revenue Canada exempted portions of the requested records under subsection 24(1) [disclosure is restricted under another statute--section 241 of the *Income Tax Act*], paragraph 16(2)(c) [disclosure could facilitate the commission of an offence], paragraph 21(1)(a) [advice or recommendations developed for a government institution] and section 22 [tests or auditing procedures would be prejudiced by disclosure].

We found each of the exemptions to be valid, and explained our findings.

Subsection 24(1)

The complainant was concerned about the mandatory nature of the exemption of records requested under the *Access to Information Act* even though the statute triggering the operation of section 24 is not itself a complete bar to disclosure. In this vein, the complainant pointed out that subsections 241(3) and (5) of the *Income Tax Act* permit the Minister of National Revenue to disclose information for court proceedings relating to the administration or enforcement of the *Income Tax Act*. We did not agree, however, that these provisions permitted disclosure under the *Access to Information Act*. The bar on disclosure of information under section 241 of the *Income Tax Act* is removed only for court proceedings and not for other purposes.

Thus while a Revenue Canada official would not be forbidden from disclosing information in conjunction with court proceedings, this did not at the same time mean that section 24 of the *Access to Information Act* ceased to have effect. Even though the lawyer might be entitled to gain access to the records about his client in the course of court proceedings, we did not agree that this gave the lawyer and his client a special privilege under section 24 of the *Access to Information Act*.

Paragraph 16(2)(c)

The lawyer did not question the government's right to withhold information on the ground that disclosure could reasonably be expected to facilitate the commission of an offence, including information on the vulnerability of particular computer or communication systems or methods employed to protect such systems. However, he did want to know why such information was in his client's tax files.

This was a case where an explanation of the nature of the information provided the answer. Revenue Canada uses a variety of codes on information in its files. While these codes may mean nothing to an "outsider", their disclosure in conjunction with other information in case after case could facilitate the commission of a tax-related offence by a person piecing together all such information. The government has no way of controlling the subsequent disclosure of information obtained by any requestor under the Act and it is reasonable for Revenue Canada to consider a "worst case scenario" when deliberating upon the disclosure of coded information in its files.

Paragraphs 21(1)(a) & (b)

The lawyer believed it unfair to use these exemptions because practically anything in a taxpayer's income tax file could fall within the broad definition of advice and recommendations or consultations and deliberations. We agreed that there is a potential for abuse, but assured the lawyer that Revenue Canada used section 21 sparingly and, more importantly, with justification. After examining the records, we concluded that a legitimate interest exists in maintaining candour in such departmental records. While there is some merit to the argument that a taxpayer should be entitled to a clear understanding of the issues and facts as understood by the department, any decisions affecting the taxpayer as a result of information in such documents are subject to scrutiny by both the taxpayer and the courts.

Section 22

The argument supporting an exemption of portions of the requested records on the ground that they contained information relating to tests or auditing procedures where disclosure would prejudice the use of results of such tests or audits was similar to that concerning the security of Revenue Canada's information and computer systems.

It could be prejudicial to disclose portions of the records which might by themselves, or in conjunction with other disclosed records, reveal procedures or techniques used by the department to determine whether an audit should be conducted. We found that the exemption was legitimate.

While we were inclined to dismiss the complaint, we suggested to the complainant that he pursue the issue under section 241 of the *Income Tax Act* which allows disclosure for the purposes of court proceedings.

Minister Volunteers Disclosure

File: *0826/8*

Institution: *Energy, Mines and Resources*
Complaint: *Refusal - General*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

In response to a request, the Department of Energy, Mines and Resources told a journalist that it had no specified records about "the costs associated with, or arising from, the Minister of Energy, Pat Carney's visit to Vancouver in May 1986 during which visit she attended Expo '86."

However, the department had contacted her office for such details and attached a copy of a letter from the Minister with a breakdown of expenses by category. The complainant then requested invoices of the expense items. Once again, the Minister's office provided these to departmental officials who passed them on to the journalist.

The journalist subsequently complained to our office because the department had to get the records from the Minister and questioned whether the accounting system was so bad that the department did not keep its own documents about expenses paid.

After our investigation we told the journalist that under Cabinet Directive 64 ministers are required to provide to their departments only periodic accounts of travel and other expenses, not copies of all receipts, invoices and records of specific trips. The detailed records given to the complainant, including items paid by the Minister personally, were provided voluntarily by the Minister for disclosure. (The House of Commons and ministers' offices are not subject to the *Access to Information Act*.) The department and the Minister had actually gone beyond the requirements of the Act to provide these records. Thus, we dismissed the complaint.

Similar complaints were made to other departments with like results. Ministers voluntarily provided detailed records of expenses and indicated whether they related to the Expo '86 opening or to other official duties.

A Sticky Problem

File: *0972*

Institution: *Agriculture*
Complaint: *Refusal - General*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

A maple syrup producer complained to us that the Department of Agriculture failed to locate a document requested under the *Access to Information Act* indicating the

financial responsibility for missing maple syrup. The producer told us that he had turned his maple syrup over and received an advance payment from an agent of the local agricultural pool. Shortly afterwards maple syrup was seized in legal proceedings involving the agent. When claims over the agent's assets were settled, it appeared that the producer's maple syrup was not accounted for, and the agricultural pool demanded repayment of the advance.

According to the producer, the former Minister of Agriculture Hon. Eugene Whelan had assured him by letter that he should not be responsible for the repayment. The complainant said that the letter was sent by him to his lawyers but they denied receiving any such document. The complainant believed that an identical letter went to the agricultural pool, and he was looking for a copy in Agriculture Canada's files.

Although Agriculture Canada could not find the letter, they suggested that a copy might be located in Mr. Whelan's personal correspondence, which had been turned over to Public Archives.

Public Archives would not let anyone see the former Minister's correspondence without his permission because they constituted personal information. [It is arguable as well that such *personal* record collections placed in the Public Archives are not even subject to the *Access to Information Act*.] Our investigator explained the problem to the former Minister who gave his consent but provided an assistant to help our investigator. However, the only document retrieved, one which was also found in Agriculture Canada's files, was a letter from the Minister of Agriculture to the producer's Member of Parliament. It gave only a general description of the producer's predicament but made no statements about legal liability.

Because we were unable to find a letter like the one described by the complainant, or any indication that such a letter existed, the complaint was dismissed.

Limited Time for Consultations about Disclosure

File:	*1092*
Institution:	*National Capital Commission*
Complaint:	*Refusal - [26]*
Finding:	*Justified*
Disposition:	*Reported as Well-Founded*
Result:	*Insufficient Action*

A researcher asked the National Capital Commission for records on the "Parliamentary Precinct Area", including preliminary or final plans, consultants' reports, and cost and timing projections for development. Along with receipt of available records, he asked for a briefing, particularly if plans were not final.

The Commission promised to release some documents, but said that a briefing would serve no useful

purpose since the most current information be contained in a consultant's report to be published within 90 days.

They referred to section 26 of the *Access to Information Act*, which permits a government institution to refuse disclosure of records about to be published.

The researcher complained to us that a key document, the du Toit Report, was not disclosed although it appeared that the NCC had received a draft or preliminary report.

After the 90-day period expired, the researcher told us that NCC still had not released the report, and would not until they had received the "final" report from the consultant. He pointed out that in his access request he had asked for all documents dealing with the consultants' work--in draft or final form.

We made a formal recommendation that records pertaining to the Parliamentary Precinct be disclosed forthwith. The Chairman of the National Capital Commission responded that a report had been printed but more time would be required for translation before it could be published. The Chairman also said:

> "The more fundamental question I need to address at this time is the consultation that is required with the members of the House of Commons and the Senate. Needless to say that the report must be submitted to them in both official languages and since the report is not yet available in French the consultation process has not yet been initiated. I feel it would be totally inappropriate and unethical for me at this time to release a report under an access to information request without first submitting it to the parties directly affected by the report in question. When the document is ready, I wish to assure you that I will inform both the members of the House of Commons and the Senate that the report was the subject of an access to information request and we will thereafter be happy to provide [the requestor] with a copy thereof."

We reported to the researcher that we considered the complaint well-founded and had informed the National Capital Commission that while the need to consult with members of the Senate and the House of Commons presented a problem, the *Access to Information Act* did not permit the continued delay in responding to the access request for that reason. We offered to bring the matter before the Federal Court for judicial review, but with the understanding that should the report be published before the court review could take place, we would likely withdraw the court action.

We filed a Federal Court application, but the du Toit Report was made

public shortly afterwards. We could see no real purpose in a court hearing. The researcher still was concerned about discrepancies in the reasons the NCC had given for refusing to disclose the record and we agreed to launch a separate investigation into that matter.

Difficult to Prove the Negative

File: *1094*

Institution: *Supply and Services*
Complaint: *Refusal - General*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

A former government employee requested specific records from the Financial Management Information System, Department of Supply and Services. When records responsive to the request were sent to him, he complained to our office that they were incomplete, alleging that a duplicate set existed. He gave us a copy of a document which he said we would probably find in the set.

Our extensive investigation was unable to find any additional records or cross-references suggesting the existence of a duplicate records set. The document which the complainant gave us matched a document which Supply and Services had already sent him.

When we reported our investigation to the complainant, he told us that he could name persons who could verify the existence of a duplicate records set. However, when we asked him to provide the names, he declined because he believed it would put them in jeopardy.

In the circumstances, we dismissed the complaint.

Opinion Exempt, but Government's Lawyers Approachable

File: *1166*

Institution: *Revenue Canada (Taxation)*
Complaint: *Refusal - [23]*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

When the tax lawyer for a cheese producer challenged the reassessment of his client's income tax, Revenue Canada tax officials told him their Ottawa lawyer's opinion refuted his submissions. His request for a copy of that legal opinion under the *Access to Information Act* was denied on the ground of solicitor-client privilege. He questioned the fairness of this exemption

> [translation]
> "because the legal opinion supposedly gives the reasons supporting Revenue Canada's rejection of our client's submissions in its notice of objection.
>
> "These reasons are at the very heart of one of the elements of the contested assessment and are not so-called confidential

information. Since the taxpayer has the burden to prove that an assessment is incorrect, he has to know the facts and the law that Revenue Canada bases its assessment notice on. This is the only way that the taxpayer can discharge the burden of proof resting on him."

We inspected the document and assured the complainant that it fell under section 23 because it was a legal opinion provided to the department by a lawyer in the course of duties as a legal adviser. While section 23 is a discretionary exemption, we could see no reason why the department should effectively waive the solicitor-client privilege by disclosing the advice. The complaint was dismissed as not justified but we pointed out that there was no reason that the tax lawyer could not discuss the reassessment with the department's lawyers.

Manuals Disappeared from Library

File: *1178/1*

Institution: *Correctional Service Canada*
Complaint: *Refusal - [68]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution Mediated*
Result: *Remedial Action Taken*

A penitentiary inmate complained about the difficulty in obtaining various documents produced by the Correctional Service of Canada. We reformulated the inmate's specific complaints and subsequent questions and comments into a single, comprehensive complaint that the Correctional Service had refused to disclose its directives, regional instructions and standing orders on the ground that they are excluded from the ambit of the *Access to Information Act* pursuant to section 68, which reads:

> 68. This Act does not apply to
> (a) published material or material available for purchase by the public;
> (b) library or museum material made or acquired and preserved solely for public reference or exhibition purposes...

The complaint alleged that during the past year complete sets of the documents in question had not been available in the penitentiary library or any other location readily accessible by inmates.

Section 68 provides that the government is not required to answer access requests by providing material which can be purchased from a bookstore or a publisher, or obtained through a library. Our experience is that government departments, being fair about this provision, do not refuse to disclose records simply because they are available in a library somewhere in Canada, but invoke the provision only when satisfied that a requestor could obtain the material easily from a library or other source. Most penitentiary inmates have reasonable access to the library or information services offices where such documents are maintained.

At issue in this case was whether the requested records were available to the inmate at the time he requested them.

Our investigator went to the penitentiary and met the complainant, who explained that a full set of the relevant Correctional Service manuals were in the library a year ago but elements had gone missing from the collection and it was still not complete. The complainant cited specific examples:

1. Standing Order 095-1, "Publications by Inmates" was missing from the set of standing orders in the library; and

2. Regional Instruction 580-1 was missing from the set of regional instructions in the Information Services area.

Our investigator interviewed appropriate administrative staff who explained what records were maintained and how they were updated. It was conceded that some portions of the manuals were removed from the library in order to update them, but according to penitentiary records, the library set of manuals had been completely restored three months earlier. However, the complainant's two examples proved to be correct.

Although the table of contents listed standing order 095-1 "Publications by Inmates", no such item could be found at the appropriate spot in the manual. Administrative staff discovered that this document had been renumbered but the table of contents had not been amended to delete the "old" reference. Regional instruction 580-1 was missing from the set of records in the information services office, but it was located in the library set.

The complainant's examples of missing items were technically valid, but the complaint was considered justified because complete sets of directives, orders and instructions had not at various times over the past year been available to the inmates in the institution's library or the Information Services office.

It was impossible to say with certainty that the records which the requestor wanted were not in the library just at the time his access request was processed. It would not be appropriate to recommend disclosure of the entire set of manuals under the *Access to Information Act* simply because some portions probably were not available at the time the access to information coordinator said they were. We considered restoration of the penitentiary library records to be a satisfactory resolution to the complaint.

Timber Evaluation Confidential

File: *1190*

Institution: *Environment Canada*
Complaint: *Refusal - [14]*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

When an individual requested a copy of Environment Canada's independent evaluation of timber on land being considered for South Moresby Park, all relevant records were exempted under section 14 of the Act on the ground that disclosure could reasonably be expected to be injurious to the conduct of federal-provincial affairs. He accompanied his complaint with newspaper clippings which he said showed that the government had given the report to the press. He also told us that an agreement had been reached between British Columbia and the Government of Canada to establish the park, so no harm could result from disclosing the report.

Our review found that while some public statements had appeared in the media on how much the federal and provincial governments were committed to pay to establish the park, the question of compensation to forest companies for lost timber rights had not yet been settled. On this basis we concluded that disclosure of the evaluation report could still be injurious to federal-provincial affairs and therefore the complaint was not justified.

Sound Deleted from Air Crash Tape

File: *1204*

Institution: *Canadian Aviation Safety Board*
Complaint: *Refusal - [19(1), 24(1)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution Mediated*
Result: *Remedial Action Taken*

A television network executive learned that a small aircraft which crashed in British Columbia, killing several persons, carried an operating video camera. Under the *Access to Information Act* he obtained a copy of the videotape recording from the Canadian Aviation Safety Board but the sound track had been deleted on the ground that it contained personal information.

In his complaint to us he said:

> "It is our contention that the sound track, containing among other things the audible stall warning signal from the aircraft, is crucial in allowing the public to assess whether there was sufficient warning to the pilot before the crash occurred. The timing of the signal . . . where it occurs on the video, is critically important from the point of view of the public's right to know exactly what happened here."

The *Access to Information Act* provides that where it is possible to do so, a government institution should release as much of a record as

possible, withholding only those portions essential to the ground for exemption. As our investigator was inquiring into the technical possibility of deleting the conversation from the videotape but leaving such sounds as the audible stall warning signal, the Canadian Aviation Safety Board pointed out that it should have referred to section 24 of the *Access to Information Act*, which prohibits disclosure of information restricted under certain other statutes. Section 26 of the *Canadian Aviation Safety Board Act* forbids the disclosure of "cockpit voice recordings" and includes in its definition "the aural environment of the flight deck, voice communication to and from the aircraft or audio signals identifying navigation and approach aids."

We agreed that sounds other than human voices could fall within this definition. In particular, the audible stall warning signal appeared to be part of "the aural environment" and consequently was material which the Board was prohibited from disclosing. Although the Board had not cited this statutory provision at the outset, it nevertheless was relevant, and meant that no part of the sound track could be disclosed.

The complaint was considered justified because the exemption originally claimed did not apply to the entire sound track. Notifying the requestor of the proper exemption was the best that could be done in the circumstances.

Poor Prospects for Disclosure

File: *1279*

Institution: *Energy, Mines and Resources*
Complaint: *Refusal - [20(1)(c)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution Mediated*
Result: *Remedial Action Taken*

In response to an access request for records about some legal surveys and mineral claims in the Yukon Territory, the Department of Energy, Mines and Resources exempted records under paragraph 20(1)(c) of the Act on the ground that disclosure could have an adverse financial effect on third parties. Eventually, after consulting relevant third parties, all except one page of the exempted documents were disclosed. Although they had initially claimed that the document was exempt from disclosure, the department changed its tack and insisted that the single document was not relevant to the access request. The complainant argued that he should see the record anyway and challenged the exemption.

Although we considered the complaint justified because some of the documents had originally been improperly exempted, we told the complainant that we agreed that the remaining document was not relevant to his request and even if it were, it would be exempt. We suggested that if the complainant wanted to pursue the matter further, he should pay another $5 and file another access request for

the disputed document in order to overcome any argument about its relevance. He could then pursue the matter of its exemption.

Official Definition Does Not Answer Question

File: *1304*

Institution: *Transport*
Complaint: *Miscellaneous*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

When the Department of Transport was asked for an official definition of the term "actual flying time" and its French translation and definition, the department furnished the requestor with some definitions taken from official publications and told him where he could purchase the publications. Finally, they refunded his $5 application fee because the response had been provided informally.

The requestor was not happy with this response, however, and explained his predicament. He referred to a Department of Labour document which described air-crew working hours as "*actual flying time* as prescribed by Department of Transport." The definitions in the Transport Canada document did not really answer his question. They read as follows:

> "*Air Time* is the period of time commencing when the aircraft leaves the supporting surface and terminating when it touches the supporting surface at the next point of landing.
>
> "*Temps de vol effectif* : Désigne la période de temps commençant au moment où l'aéronef quitte la surface et se termine au moment où il touche la surface au point d'atterrissage ou d'amerrissage.
>
> "*Flight Time* is the total time from the moment an aircraft first moves under its own power for the purpose of taking-off until the moment it comes to rest at the end of the flight and should be recorded in all Pilot Log Books.
>
> "*Temps de vol* : Désigne le total du temps décompté depuis le moment où l'aéronef commence à se déplacer par ses propres moyens en vue du décollage jusqu'au moment où il s'immobilise à la fin du vol. Tous les pilotes sont tenus de noter ce temps de vol sur leurs carnets de vol."

In the course of our investigation we consulted the Air Regulations and the Aircraft Technical Log Order and verified that the definitions in the publications given to the complainant were the only official definitions of "air time" and "flight time." We were not able to do anything about the problem that the government publications did not provide an official definition for "actual flying time" or a French language translation.

Got Everything; Wanted More

File: *1366*

Institution: *Solicitor General*
Complaint: *Refusal - [13(1)(d), 21(1)(a)]*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution Mediated*
Result: *Remedial Action Taken*

An Ottawa researcher filed an access request with the Department of the Solicitor General for a 1985 report: "Police Officers and Public Safety--the use of lethal force by and against police."

The department withheld portions of the report on the grounds that they contained information provided in confidence by municipal police forces and advice or recommendations developed for the Solicitor General.

Our investigator contacted the police departments which had provided information for the report and he learned in each case that the information had been extracted from their manuals (which were already publicly available) or that they had no concern about the information being disclosed. Ultimately he persuaded the Department of the Solicitor General to withdraw all the exemptions and release the entire report.

The researcher was still not satisfied because two police forces were referred to in the report simply as "force A" and "force B." He argued that we should request these police forces to disclose their identities and asked us if we could assure him that he had received all research documents used to prepare the report.

We told him that probably he had not received all research documents since his request was for the report itself. He would have to file another access request to obtain related information.

Further, information in the report could be disclosed with the consent of the police forces. However, the identities were not in the report in the first place and it is not within our mandate to pursue a complaint about how the report was written.

The complainant could file another access request for any records which would identify the two police forces, but we suggested that he first simply contact the departmental coordinator to find out if the department had such records and whether the police forces had opted to avoid being identified. It might save time and money.

Difficult to Estimate Consultation Time

File: *1400*

Institution: *Communications*
Complaint: *Time Extension*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as Well-Founded*
Result: *Remedial Action Taken*

Frequently a department will claim that an extension of the response time limit is necessary to allow for consultations with another department

about the disclosure of requested records. It can be difficult to estimate the length of time needed when the first department does not know how quickly the second department will act.

When a parliamentary researcher asked the Department of Communications for a consultant's report about tariff and non-tariff barriers in the sound recording industry, she was told that a time extension of up to 120 days would be necessary "for consultation."

She complained to our office and we launched an investigation into the lengthy delay forecast.

We found that the Department of Communications officials had consulted the Department of External Affairs about disclosure and they expected a reply in about a month. However, Communications officials explained that based on past experience with External Affairs, 120 days was a more reasonable estimate of the time that would actually be taken.

We recommended to the Minister of Communications that External Affairs be reminded of their one month promise and that the records be disclosed as soon as possible. Within a week, we received this reply from the Minister:

> "I appreciate your understanding of the dilemma in which my officials found themselves, being torn between the desire to cite a reasonable extension, and the necessity to give their best estimate of the time required for this consultation.... Please be assured that my officials have done everything which they can to hasten the response from External Affairs."

Two weeks later, the consultations were completed and the complainant received her response. Our intervention may have helped to speed up the process, shaving 70 days from the original time estimate. Yet, we felt that the 80 days taken to actually process the request was still excessive.

Three Months Search for Ten Pages

File: *1457*

Institution: *Health and Welfare*
Complaint: *Time Extension*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as Well-Founded*
Result: *Insufficient Action*

On February 18, 1988, the Department of National Health and Welfare received a request for its Inspection Report of a certain drug laboratory. On March 17 Health and Welfare told the requestor that an additional 30 days would be required

to respond to the request because meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the department. The records were identified on April 7 and a proposal for their exemption had been sent to the Minister, yet the April 18 deadline for disclosure was missed. On April 27 the department told the complainant that it could not meet the deadline. Not until June 3 was she told that the ten-page document was exempt from disclosure.

In the meantime we had received a complaint about the time extension and had questioned in a letter to the Minister of National Health and Welfare the need for such extension. We asked that we be informed of the size of the record requested, the volume of records that had to be searched, the number of employees involved in the search and the exact nature of the interference the department would experience as a result of the access request.

The Minister responded July 29 that "up to eight staff members" had been involved in searching departmental files in both Ottawa and Montreal. The extension took into consideration the time required to transfer documents between Ottawa and Montreal. During the same period staff of the Health Protection Branch were involved in investigations that included the inspections associated with the discovery of shellfish toxin on the east coast.

Our final report to the Minister pointed out that we still had no knowledge of the volume of records that had to be searched to find the requested document. Further, the reply that "up to eight" individuals were involved in the search was not a very precise answer to our question. There was no explanation of the alleged interference the search would cause the department, nor any demonstration that the alleged interference would be unreasonable.

We had no specific recommendation to make other than to restate a concern expressed earlier that this was only one of a number of similar complaints made against the department in the past two years.

Opinions About Prize Recipients

File: *1460*

Institution: *Canada Council*
Complaint: *Exemption - [19(1)]*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

The Canada Council administers the Izaak Walton Killam Memorial Prizes to honour eminent Canadian scholars engaged in research in the Natural Sciences, Engineering, and the Health Sciences. Scholars must be nominated by three experts in their fields who provide the Killam Selection Committee with information used to make the decision.

The Canada Council received a request under the *Access to Information Act* for an explanation why a specific prize was awarded. The requestor wanted:

- -copies of the nominating papers,
- -a brief description of the nature of the nominee's distinguished contributions to the field in question,
- -a brief indication of the nominee's current research interests,
- -a copy of the nominee's curriculum vitae, including a list of publications,
- -a list of approximately ten referees in Canada or abroad who could provide reference letters at the request of Killam Program staff,
- -copies of any such reference letters,
- -other statements taken under consideration by the Committee.

The Canada Council offered a press release and the text of a speech given at the prize presentation, but refused to disclose any other information on the ground that it constituted personal information which is protected from disclosure under section 19 of the Act. After the complainant wrote to us about the exemption the Canada Council provided a list of the prize winner's publications and answered some questions about the administration of the Killam Trust. The complainant then focused on the reference letters used by the Committee in selecting the prize winner and argued that by reading paragraphs (e), (f) and (g) of the definition of personal information, it appeared that a letter of reference is not personal information about either the prize recipient or the referee, and therefore should be disclosed under the Act.

We did not agree and explained that the difficulty in interpreting the definition of personal information under *Access to Information Act* arises because the definition serves two statutes. Under the *Privacy Act* it defines the kind of information that individuals can obtain about themselves. Under the *Access to Information Act* the same definition is used to describe a class of information which the government is prohibited from disclosing in the context of an access request.

The parts of the definition referred to by the complainant dealing with the award of grants and prizes were designed specifically to maintain the system of anonymous assessments by peers. A prize nominee can gain access to the comments made about him or her, but is not entitled to know the name of the referee who made the comment. No other persons (not even the referee who provided the comments about the prize nominee) is entitled under the *Access to Information Act* to those comments.

As a result, we were unable to recommend disclosure of the names of the referees or their comments.

Time Limit to File Complaint Would Expire

File: *1599/1*

Institution: *National Defence*
Complaint: *Time Extension*
Finding: *Justified*
Disposition: *Resolution Mediated*
Result: *Remedial Action Taken*

A British Columbia researcher complained that the Department of National Defence wanted a 360-day extension for each of his 26 access requests in order to consult foreign governments about disclosure.

The researcher told us that the long period between requests and responses made research difficult and effectively prevented him from lodging complaints under the Act. That was because the *Access to Information Act* stipulates that a complaint about the refusal to disclose records must be made within one year of receipt of the access request by the government institution. By adding a 360-day time extension to the initial 30-day response, reasons for refusing disclosure might not be given before the one-year limit expired.

Furthermore, the right to judicial review might be lost since the Act permits applications for review of non-disclosure decisions only after a complaint has been investigated and reported on by our office.

The lengthy time extensions were claimed by National Defence because consultations with foreign countries, not bound by the *Access to Information Act*, can be slow. We urged the department to reconsider and they agreed to reduce the time extensions by two months in each case. We thought that this was reasonable since it would give the complainant about one month upon receiving records, or reasons why records were being withheld, to lodge a complaint. The complainant agreed.

Summons to Explain Delays Issued

File: *1615/1*

Institution: *Employment and Immigration*
Complaint: *Time Extension*
Finding: *Justified*
Disposition: *Reported as Well-Founded*
Result: *Remedial Action Taken*

The Information Commissioner, in carrying out an investigation of a complaint under the Act, has the same powers as a superior court of record to summon the appearance of persons to give evidence and produce documents as required. While most complaints are resolved on an informal basis, it is occasionally necessary to use the powers provided by the Act.

On June 20, 1988, the Department of Employment and Immigration received an access request from an Ottawa researcher for certain recent audit reports. When the department told the researcher that it would take up to

60 days to process the request because it required a search through a large volume of records, the requestor complained to our office, pointing out that it should not be that time-consuming to locate and search the reports he was interested in.

Our investigator believed that such a lengthy time extension was unnecessary, but was not able to speed up the process. Ultimately, the department failed to meet its own extended deadline and on September 6, 1988, we recommended that the Minister of Employment and Immigration disclose the records and let us know by September 28, 1988, what action had been taken.

Through the access coordinator's office we learned only that the access request had been sent to the Minister's office for a decision, but no reply to our recommendation was received and no records were disclosed. On November 7, 1988, we issued a summons to the Minister's executive secretary, who is the access to information coordinator for the department, to attend a hearing and explain why there had been no response to our disclosure recommendation.

The next day the requested records were given to the complainant.

We nevertheless continued with the hearing on November 14, 1988, and the Minister's executive secretary answered questions about the lengthy delay:

Q. In functional terms, who actually processes the access requests?

A. The processing is divided between the Public Rights Directorate, and the branch responsible for the material that has been requested.

The general procedure that is followed is that the request comes in the first instance to the Public Rights Directorate where it is registered and handled. It is then sent to the responsible program group, which is responsible for doing the search of the files, for reviewing the material, for making recommendations concerning release, concerning any possible exemptions, for identifying any material that might be eligible for an exclusion.

Public Rights has ultimately the responsibility for all exemptions. They also have the overall responsibility for tracking these things, and shepherding them through the process.

Q. And once the documents are collected in response to an access request, they are then collected and held by the Public Rights Directorate, is that correct?

A. That is right, they go back to the Public Rights Directorate after they have been reviewed by the program group.

Q. And then what happens, once they are collected?

A. What happens then is that, depending on the content, they are sent up for my review. They are sent for the Deputy's review.

Q. Deputy being Deputy Minister?

A. The Deputy Minister. And material that is going to be released is then sent to the Minister's office prior to its being released.

. . . .

Q. So, by August the sixteenth, all of the documents had been collected and were in a position to be released. Is that correct?

A. They had all been collected and had been reviewed, yes. That is right.

Q. Then what happened to the documents?

A. Then the documents were sent forward. The documents were sent to the Minister's office.

Q. Pardon me. On your chronology you have "August seventeenth, remaining audit sent to [Parliamentary Affairs Unit]."

A. Yes. From our point of view that constitutes--that is the equivalent to sending it to the Minister's office. We send it to our Parliamentary Affairs Unit which then passes it on to the Minister's office.

Q. Is the Parliamentary Affairs Unit in the Minister's office?

A. No, it is part of the department. It is attached to the Deputy Minister's office and they have the primary role of liaison with the Minister's office, on a wide range of matters.

Q. And then what happened once they were sent up to the Parliamentary Affairs Branch? What happened to the documents then?

A. Well, from the time they were sent to the Minister's office--I can only report what I was able to learn by looking into this matter, they were handled by [an official] in the Minister's office. . . This is one of his responsibilities within the Minister's office. He told me he sent them to another staff member for review.

Q. Do you know why it was sent to another staff member?

A. Well, I think he wanted someone else from a policy or a communications point of view, to have a look at them. . . He told me that he sent them to someone else for review and either he did not ask for them

back, or they were not sent back. They were lost from view, effectively, for some period of time.

. . . .

Q. So, from sometime in mid-August until into the first week of November, these documents then were up in the Minister's office?

A. That is right.

Q. Now, were you able to learn why the Minister did not respond to the Information Commissioner's letter?

A. The letter when it first came in was handled--according to the Minister's office there was an administrative bungle, and they did not receive the letter. Neither the Minister, nor the Minister's chief of staff, nor her executive assistant, saw the letter when it first came in. It was routed directly to the department, so the department was aware of it, the Minister's staff was not.

Q. Where in the department did it go?

A. It would have come to us, to the Public Rights Directorate, in the Executive Secretariat. However, it was only approximately a week until the Minister's staff was made aware of the letter by the Executive Secretariat.

. . . .

Q. What caused the production of, the release of, the documents on November eighth and ninth?

A. I cannot answer with any certainty, but I would speculate that the receipt of a summons might have been linked to these documents being made available.

Q. It is probably a reasonable supposition.

A. The timing would suggest there might be a link.

On December 16, 1988, the Minister acknowledged receipt of our September 6, 1988, recommendation for disclosure and explained that it had not been brought to her attention or that of her assistants. She assured us that processes were being reviewed and later the Deputy Minister assured the Commissioner that problems of this kind should not occur again.

Earlier Request Is Old History

File: *1729/1*

Institution: *Communications*
Complaint: *Time Extension*
Finding: *Not Justified*
Disposition: *Dismissed*
Result: *No Action Required*

A researcher interested in records about negotiating a Canada-United States agreement to protect archaeological and ethnological materials was dismayed when the

Department of Communications told him that processing time would have to be extended by a further 120 days for consultation with other departments. In a letter of complaint to our office he said:

> "I suggest that the claiming of an extension is inappropriate in this case in that some of the material I have requested access to has already been the subject of an access to information request and prepared for release. At the very least, this information should be released without any delay."

Our investigation revealed that the requestor had asked for the same information in 1986, at which time documents were assembled, consultations with other departments were conducted and the records were made available for his inspection, with portions exempted from disclosure. He was advised in writing at that time that the copies of the records would be retained for two years to allow him further access. When the two years expired the records were destroyed. Three weeks later the second access request was received.

To respond to the second request the department would have to again search for and assemble the same records, plus any which had come into existence since 1986. Further, consultations about disclosure would have to be conducted again in both Canada and the United States.

Regrettably, the lengthy search and preparation of records would have to be repeated.

Self-Initiated Complaints

For the most part, the work of the Information Commissioner's office entails the investigation of individual complaints received from those who use the *Access to Information Act*. Occasionally, however, our vantage point will reveal problems that appear to be systemic in nature or are not solved by remedial action in isolated cases.

The Act states:

> 30.(3) Where the Information Commissioner is satisfied that there are reasonable grounds to investigate a matter relating to requesting or obtaining records under this Act, the Commissioner may initiate a complaint in respect thereof.

Since the Act came into force in 1983, seven "self-initiated" complaints have been launched by the Information Commissioner and investigated pursuant to this provision.

Special Fee Privileges for Journalists

One of the first complaints processed under the *Access to Information Act* questioned whether certain requestors, by virtue of their circumstances and what they planned to do with information received, should be entitled to a waiver of the normal access fees. The United States, which has a public interest test for fee reductions, waives or reduces fees under the *Freedom of Information Act* for requestors with expertise in the subject area who have the ability and intention to disseminate information to the public. On the other hand, fee waivers are not appropriate for requestors who would derive some commercial benefit from disclosure. The United States practice has been to waive fees for journalists, in order to serve the public interest and encourage vigorous, healthy and informative debate on public issues.

Under Canada's *Access to Information Act* there are no regulations in this area, and Treasury Board guidelines dealing with waiver where there is a public benefit do not provide specific criteria. Consequently, in January 1984, the Information Commissioner undertook a study among journalists, who then appeared to be the single largest identifiable group of users of the Act, to determine their views on fee waivers.

The results of our survey were inconclusive. Approximately 50 per cent of the respondents favoured fee reductions for various reasons, while 50 per cent indicated that members of the media should be treated like any other applicant.

Photocopy Fees

Following numerous complaints about fees for photocopying records, the Information Commissioner initiated a complaint in June 1984 to determine whether the photocopy fee of 25 cents per page, set out in the *Access to Information Regulations*, was reasonable.

Our investigation revealed that Department of Supply and Services

data show the actual cost of maintaining photocopiers and related supplies in government offices at between one cent and two cents per page. Public libraries in Ottawa charged 15 cents per page for coin-operated photocopiers, and commercial establishments charged between seven and 15 cents per page.

After discussions with Treasury Board officials, the Commissioner was prepared to agree to 15 cents per page, but the President of Treasury Board announced that the new fee would be 20 cents per page. He recognized that 25 cents was "on the high side of the scale," but also took into account the fact that fees above the $5 application fee were waived in most cases. (There is no charge for the first five hours of search time and most government institutions do not bill users unless additional costs exceed $25.) Further consideration of the fees was left to the Parliamentary Committee to review the provisions and operation of the *Access to Information Act*.

Fee Waiver Policy at Agriculture Canada

In the course of an investigation of a complaint about fees, the Information Commissioner learned that the Department of Agriculture had modified its policy on fee waivers, effectively precluding the waiver of fees assessed at more than $25.

In March 1985 the Commissioner initiated an investigation of the policy, which appeared to unreasonably fetter the Minister's discretion to waive fees in special cases. The Minister amended the policy, restoring an element of discretion, and delegated fee waiver authority to the departmental access coordinator.

One aspect of the policy, which depended upon the development of "general public benefit" guidelines, remained unclear. It became apparent that a broader examination of the issue was required. This investigation was discontinued in favour of a new investigation into government-wide fee waiver policy, as described subsequently.

Diverse Government Fee Waiver Policies

Following sporadic complaints about government institutions refusing to waive fees under the Act, the Information Commissioner in October 1985 undertook to investigate the fee waiver policies of 23 government institutions. (This accounted for all institutions that had received more than a few access requests.)

While some had developed extensive criteria for fee waivers, most institutions considered waiver on a case-by-case basis, with reference to the Treasury Board guidelines which included waiver where there was a "general public benefit." Almost all institutions waived the fees (beyond the $5 application fee) where the amount assessed under the Regulations was less that $25. The Treasury Board

Secretariat appeared to be the most inflexible, normally not waiving fees.

The results of the investigation were presented to the Parliamentary Committee which reviewed the *Access to Information Act* in 1986. The Committee subsequently recommended that a consistent standard be applied by all government institutions.

Ministers' Use of Government Aircraft

The Department of Transport refused to disclose the reasons for trips and other details of Cabinet Ministers' use of government executive aircraft, arguing that these records were not under the control of a government institution and consequently were not subject to the *Access to Information Act*. (Requests and approvals for use of the aircraft were handled exclusively within the office of the Minister of Transport.) However, the Commissioner believed that these records ought to be subject to the Act since the travel undertaken by ministers was for general government purposes or business related to government programs.

During our investigation the responsibility for VIP flight services was transferred to the Department of National Defence. After hearing representations on the matter the Minister of National Defence ruled that in future all records of requests for the use of executive aircraft by ministers, including records authorizing the use of such aircraft, would be subject to the *Access to Information Act*.

Health and Welfare Delays

Because of a high number of well-founded delay complaints against the Department of National Health and Welfare, we initiated an examination covering the period from July 1983 to November 1986.

The investigation revealed difficulties common to many government institution. This led to a more extensive investigation of the root causes of delays in processing *Access to Information Act* requests.

Increasing Problem of Delays Government-Wide

Stemming from the self-initiated complaint involving Health and Welfare, in July 1988 the Information Commissioner initiated a general investigation to determine how extensive the delay problem was throughout the government. Analysis of our complaint data indicated that during the first five years of the *Access to Information Act* the number of delay complaints against government institutions had increased out of proportion to the number of access requests processed. The problem appeared to be getting worse in the 1988-89 fiscal year.

In September 1988 the Commissioner assigned an investigator to conduct an in-depth study of the extent and causes of the problem and to seek possible solutions. The results of the investigation are described in the Information Commissioner's introduction to this report.

Enquiries

During this reporting year our office handled 1,204 inquiries about the *Access to Information Act* and related issues and 389 requests for publications. In addition, the receptionist diverts about a dozen calls each day to appropriate federal or provincial information agencies.

Although the number of inquiries has decreased slightly the pattern has not changed significantly from past years. A quarter of the enquiries originated from the Ottawa region. The origins of the remainder were commensurate with the population distribution of Canada.

Most enquiries were by telephone. Approximately 85 percent were in English, 15% in French.

In 75% of the cases we were able to answer questions without any delay, while 20% were referred elsewhere. We were unable to assist 5% of our callers on matters unrelated to access to information.

Often a problem in using the *Access to Information Act* can be cleared up by a telephone call, and we invite people to telephone us and speak to one of our investigators if in doubt whether to lodge a complaint under the Act. Our Canada-wide toll-free telephone number is 1-800-267-0441, but we will also accept collect calls to our Ottawa number (613) 995-2410. In addition, we now receive and despatch corrrespondence by facsimile transmission. Our FAX number is (613) 995-1501.

Public Appearances

As the public becomes increasingly interested in freedom of information issues, the Information Commissioner, the Assistant Commissioners and staff respond to many invitations to explain the functions of the office to audiences in Canada and abroad.

In the past year, this included the Commissioner's regular presentations on the *Access to Information Act* to senior federal public servants at the Centre for Executive Development at Touraine, Quebec, and to the participants of the Career Advancement Program.

The Commissioner addressed students and faculty members at Loyalist College in Belleville, Ontario, Carleton University in Ottawa, and the University of New Brunswick in Fredericton. She was also invited to speak to the Computer Society in Stockholm, the University of Amsterdam and the Tillburg University in the Netherlands.

While in Europe for personal reasons, the Commissioner spoke on Canada's access laws to the Danish Centre for Human Rights at the University of Copenhagen. She also explained Canada's right to access and investigative procedures to staff at the Office of the Ombudsman and the Head of the Judicial Section of the Council of State in the Hague.
The Commissioner addressed members of Canada's Press Councils in Winnipeg and was a panel member at the Centre for Investigative Journalism seminar in Montreal.

She made presentations at the FOI and Privacy Conference hosted by the Government of Ontario in Toronto, and at the International Computers and Communications Conference in Washington, the Gordon Group in Toronto and at an Ontario Bar Association meeting. She was a luncheon speaker at the Ontario Association of Community Correctional Residences conference in Ottawa.

In June the Commissioner, together with the Privacy Commissioner, appeared on the television program "Question Period" to speak on freedom of information legislation and, in September, they were interviewed in Toronto by Dian Cohen for "Open College." The Information Commissioner was interviewed during a program prepared by Professor Kealey of Memorial University for CBC's "Ideas". A number of Canadian radio stations also conducted interviews.

Assistant Commissioner Bill McGibbon chaired a panel at the Canadian Ombudsmen Workshop in Fredericton in July.

Assistant Commissioner Bruce Mann addressed senior managers at Touraine, Quebec, members of the Canadian Historical Society in Windsor, Ontario, and students of Queen's University's School of Public Administration. Mr. Mann also chaired a session of the International Ombudsmen's Conference in Canberra in October 1988.

Paul Tetro, General Counsel for the Office of the Information Commissioner, spoke to the Canadian Bar Association on the "Strengths and Pitfalls of the Freedom of Information Act." In October he made a presentation on "Access - Is Attitude the Problem" to Sixth Administrative Law Seminar on access to government information. He also spoke on The Role of the Information Commissioner at a seminar organized by the Department of Justice on Access to Information and Privacy.

Kevan Flood, Director of Investigations, gave a presentation on the *Access to Information Act* to participants of Health and Welfare Canada's Departmental Staff Relations Workshop in June. He was co-chairperson of a panel session at the Canadian Ombudsmen Workshop in Fredericton and spoke on the Act to students of Ryerson Polytechnical College in Toronto and to participants of a seminar organized by Reference Canada.

Jocelyn Beland, an investigator, made a presentation on the Act at a February seminar organized by the Centre for Research Action on Race Relations.

Federal Court Review

Subsection 2(1) of the *Access to Information Act* sets out the principle that "decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government."

Under section 41 of the *Access to Information Act* an individual who has been refused access to a record may apply for judicial review of the government's decision. With the consent of that person, the Information Commissioner under section 42 may file the court application.

In cases where the government proposes to disclose records and notifies third parties who may be materially affected, the third parties may apply to the Federal Court under section 44 of the Act for an order prohibiting disclosure.

From July 1, 1983 to March 31, 1989, 1,935 complaint investigations were completed by the Information Commissioner, 42 judicial review applications were heard and decided by the Federal Court, and two cases were carried through the Federal Court of Appeal. Highlights of court cases are described. Judgments rendered during the period of this report (April 1, 1988 to March 31, 1989), or cases pending at the end of the period, in which the Information Commissioner was involved as a party, follow in detail.

Table 6
STATUS OF FEDERAL COURT APPLICATIONS UNDER ACCESS TO INFORMATION ACT

July 1, 1983 to March 31, 1989

STATUS	JUDGMENT RENDERED		NO JUDGMENT		
RESULT	DISCLOSURE	NO DISCLOSURE	CASE WITHDRAWN	CASE PENDING	TOTAL
SEC. 42 (INFO.COMM'R)	1	1	14	17	35
SEC. 41 (REQUESTOR)	4	5	6	13	28
SEC. 44 (THIRD PARTY)	22	7	51	53	133
TOTAL	27	15	71	83	196

HIGHLIGHTS

Severance Must Be Considered

The first *Access to Information Act* decision of the Federal Court of Appeal was a case brought by a requestor privately. Our office did not intervene. In fact, while we agreed that there was no apparent reason for CMHC to withhold portions of minutes of their executive committee meetings, we declined to take the case before the Federal Court because that Court had already ruled, in an earlier decision involving the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission, that the discretion to refuse disclosure, if exercised validly, could not be overturned by the Court. The complainant pursued the matter, and although the Trial Division followed the earlier CRTC decision, the Federal Court of Appeal ordered CMHC to reconsider the matter to see whether portions of the record could be released.

Referring to section 21 of the Act, which permits a government institution to refuse to disclose accounts of consultations and deliberations of government employees, the Appeal Court observed

> "the broad exemption claimed in this case by the respondent does violence to the purposes of the Act as expressed in section 2 of the Act,"

and found that at least some portions of the records did not properly fall within the grounds of the exemption. Because the decision to withhold all the records, which numbered in the thousands of pages, had been reached within 24 hours of receipt of the access request, the Court concluded that CMHC had failed in its obligation to consider whether portions of the records could be severed and released.

This case is important because it means that a government institution cannot simply withhold records which appear to be of a class involving a discretion to refuse disclosure. Severance must be considered seriously.

Limits on Obligation to Sever

Just how far the obligation to sever and disclose must be taken is not clear. In a case involving a report on food services in a Canadian Penitentiary, the Trial Division of the Federal Court said that it is not necessary for a government institution to perform a surgical process and release all portions of a record not subject to exemption where the result might be meaningless or misleading. We have appealed that decision, believing that the requestor is the best judge of what is meaningful. The government institution can always supplement possibly misleading information to make it clearer.

Expectation of Harm to Third Party

Shortly after the CMHC decision the Federal Court of Appeal released its judgments in a group of appeals collectively referred to as the

"meat packing" cases, marking the end of lengthy litigation in which several meat producers, afraid that disclosure of federal government inspectors' reports of plant conditions would affect domestic and foreign sales, opposed the information requestors, the Department of Agriculture, and the Information Commissioner. The importance of these cases is the delineation of the injury which must be likely to occur to third parties to warrant the withholding of information from the public.

Paragraphs 20(c) and (d), the relevant exemptive provisions of the Act, state that records must be withheld where disclosure

> "could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party or . . . could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party."

The meat producers filed expert evidence about the possible outcome should the reports be turned over to the public. The Court of Appeal said that the words of the Act require a "reasonable expectation of probable harm" for the exemptions to be invoked, but the expert testimony that the reports would lead to unfair press coverage, which in turn would affect sales, was "the sheerest speculation." Such reports had been disclosed in the United States and the experts were unable to show material injury to producers as a result.

The public interest test of subsection 20(6), which would disallow the exemptions in cases where the public health interest outweighed any harm from disclosure, did not have to be considered because no harm had been established. The Appeal Court noted, however, that if the public interest test came into play, it would be appropriate for the head of the government institution, not the Court, to make such a determination in the first instance.

Injury to International Affairs

Meat producers' inspection reports where a different exemption was claimed are the subject of two cases pending before the Court. Because the meat packers in those cases are located in foreign countries, Agriculture Canada, acting on advice from External Affairs, decided that disclosure would be injurious to Canada's conduct of international affairs with those countries.

Our concern is that the department has not established that the information is the type described in the exemptive provision, subsection 15(1) of the Act. In any event, we question whether the alleged injury is so great as to warrant withholding the reports. Why should foreign producers of meat destined for consumption by Canadians be treated any differently than domestic producers?

Access to Information Act Paramount

The paramount status which Parliament intended for the *Access to Information Act* was upheld in a case where the Immigration Appeal Board refused to disclose records of a hearing conducted under a board order that the hearing be held *in camera* and the record sealed. In ordering that the record be reviewed for possible disclosure under the Act, the Court noted that the Act was very clear in its application to Immigration Appeal Board records, and took precedence.

Reason for Time Extension

Although judicial review proceedings normally are confined to cases where the government refuses to disclose a requested record, a case is still pending before the Trial Division of the Federal Court where External Affairs failed to meet the time limits of the Act and then, just before a scheduled hearing of their "deemed refusal" to disclose, released the requested records to the complainant.

Over the objection of government counsel that there is no jurisdiction to carry out judicial review of the validity of a time extension once records have been released, the Court ruled that in order to decide whether there has been a deemed refusal to disclose, it is necessary to examine the circumstances of the time extension to determine whether it is authorized under the Act. In addition, it still might be useful for the applicant to obtain a declaratory judgment which would give practical guidance to the parties respecting future relations or situations which might subsequently arise. The Court ordered that the case proceed with a hearing on the validity of the time extension.

Specific Ground for Refusal

Requestors' rights are at issue in a pending case where we contend that a government institution is required to tell a requestor not only the nature of the injury that would be occasioned by disclosure, but the portion or portions of the exemptive provision which describe the records in question. While the government maintains that a descriptive list of classes of records included in the exemption merely illustrates the possible use of the exemption, and not its scope, our position is that records must at least be of the same general nature as those in the descriptive list, and the requestor should be told the relevant paragraph or paragraphs of the exemption unless there are valid reasons that even the nature or the existence of the relevant document cannot be disclosed.

Public Servants' Names Disclosed

In a case about the names of public servants involved in a decision to ban the importation of alleged hate literature on video tape, Revenue Canada (Customs and Excise) reversed its stand and decided to disclose the documents about the decision, including the names of government employees involved.

CASES IN DETAIL

The following Federal Court cases involved the Information Commissioner as a party.

Bindman v. Immigration Appeal Board (Federal Court No.T-931-87) Filed April 30, 1987

Information Commissioner v. Immigration Appeal Board (Federal Court Nos. T-1051-87, T-1169-87, and T-1355-87) Filed May 21, 1987, June 5, 1987, and June 26, 1987, respectively

Facts

These cases, included in the 1987-88 Annual Report (page 88), concerned a refusal by the Immigration Appeal Board to release records enabling the requestors to know why a named individual had been granted convention refugee status. The board had made an order under the *Immigration Act* that the proceedings be conducted *in camera* and the record sealed.

Issues

Two preliminary questions were formulated by Mr. Justice Rouleau:

1. Does the *Access to Information Act* apply to the Immigration Appeal Board records which are the subject of these four proceedings?

2. In the alternative, are the Immigration Appeal Board records properly subject to examination under the *Access to Information Act*?

Arguments

The preliminary questions were argued before Mr. Justice Pinard on March 30, 1988.

The Immigration Appeal Board contended that the order of the board that the proceedings be held *in camera* and the record sealed was paramount and prevented access under the Act.

The applicants position was that Parliament intended that restriction of access by provisions in statutes other than the *Access to Information Act* could only be effected by the use of section 24, and that section contained no reference to the *Immigration Act*.

Finding

The Court held that the plain words of the *Access to Information Act*, which was a well structured Act with clear sections and correlated Schedules, showed that it was intended to prevail over other acts, unless there was a clear exception stipulated in the Act itself. Accordingly the preliminary questions were answered in the affirmative, with the qualification that the second question should be answered "The Immigration Appeal Board records which are the subject of these four proceedings are properly subject to an examination under the *Access to Information Act*." This did not mean that the records would be disclosed, just that they were subject to the Act

and must be reviewed with disclosure in mind.

The person who had been granted refugee status applied for an order extending the time within which an appeal of this decision could be filed. Mr. Justice Pinard, on October 7, 1988, dismissed the application.

Information Commissioner v. Secretary of State for External Affairs (Federal Court No. T-2661-87) Filed December 23, 1987

Facts

This case was included in the 1987-88 report (page 89). It involved the department's refusal to release two telex messages about matters concerning Atomic Energy of Canada Limited.

Disposition

The records were released to the requestor before the action could be heard. The application for review was withdrawn with the consent of the requestor.

Information Commissioner v. The Minister of External Affairs (Federal Court Nos. T-1042-86, T-1090-86, and T-1200-86) Filed May 9, 1986, May 14, 1986 and May 26, 1986, respectively

Facts

These cases, included in the 1986-87 Annual Report (page 97) and in the 1987-88 Annual Report (page 95), concerned an application to the Court for review of a delay, alleging an improper extension of the statutory time limits. The records were released before the date of the hearing, and the government moved to dismiss the application for that reason. We filed a motion for trial of an issue.

Disposition

As reported in the 1987-88 Annual Report, both motions were dismissed from the bench by Mr. Justice Jerome on March 9, 1988. Written reasons were issued on April 15, 1988. The Court found that it was required, in order to determine its jurisdiction under section 42 of the Act, to decide whether there had been a refusal to disclose records. That being so, the Court must be able to review an extension of time and the reasons given for the extension to ascertain whether there had been a deemed refusal.

The release of the documents before the hearing did not cause the Court to lose jurisdiction. The Court's powers are not limited to granting an order to disclose. Because of subsection 10(3) and sections 42 and 49 of the Act, cases of delayed access may also, in some circumstances, be reviewed by the Court.

The parties to the action had a real interest in obtaining guidelines to assist in the future, hence a declaratory order could be useful.

The case is still pending, since the Court disposed of the preliminary

applications only, and directed that the review under section 42 proceed. We have asked the Court to determine whether a department is required to establish the ground for claiming a time extension pursuant to section 9 of the Act.

Information Commissioner v. Solicitor General (Federal Court No. T-2783-86) Filed December 23, 1986 (Appeal No. A-679-88)

Facts

This case concerned a report on the food services of a penitentiary. The issue was whether parts of the report related to the position or function of employees of a government institution and were therefore not "personal information." An oral decision was rendered from the bench on March 9, 1988, with written reasons to follow. The case is dealt with in the 1986-87 Annual Report (page 98) and in the 1987-88 Annual Report (page 95).

Findings

Written reasons were delivered by Mr. Justice Jerome on May 4, 1988.

The Court held that neither the *Access to Information Act* nor the *Privacy Act* was pre-eminent. The purpose of incorporating a section of the *Privacy Act* in subsection 19(1) of the *Access to Information Act* was to ensure that the principles of both statutes would come into play in a decision as to whether to release personal information. The definition of personal information is deliberately broad, consistent with safeguarding individual identity.

The examples of releasable employment information contained in paragraph 3(j) of the *Privacy Act* are, with one exception, matters of objective fact. There is no indication that qualitative evaluations of an employee's performance were intended to be made public. Accordingly, opinions in the record concerning individuals and their training, personality, experience or competence were not releasable.

The Court considered severance under section 25 of the Act, but held that while some of the deletions from the record were perhaps broader than required by the statute, they were in accordance with the principles of the Act and there would be no order that they should be disclosed. The Act did not require a surgical process by which disconnected phrases, not themselves exempt, were to be picked out of the exempt material and released. To do so might make the resulting document meaningless or misleading. Also material so released might provide clues to the content of the deleted portions. Parliament seemed to have intended that severance of exempt and non-exempt portions be attempted only when the result is a reasonable fulfillment of the purposes of the statutes.

The application was dismissed with costs. With the consent of the requestor the Information Commissioner has appealed the decision.

Ken Rubin v. President of Canada Mortgage and Housing Corporation (Federal Court No. A-108-87)

Facts

This case was dealt with in the Annual Report of 1986-87 (page 40). The applicant sought disclosure of the minutes of the board and executive meetings from 1970 to 1985. These minutes consisted of over 4 metres of records. The day after the access request was received CMHC refused to disclose any of the minutes on the ground that they were exempt under paragraph 21(1)(b) of the Act as accounts of consultations or deliberations involving officials or employees of a government institution.

The Commissioner attempted to have the CMHC President release some portions of the minutes in accordance with section 25 of the Act. When the suggestion was rejected, the Commissioner reluctantly concluded that an application for judicial review, at public expense, was not appropriate, because of a decision in a similar case (*Information Commissioner v. CRTC* See 1985-86 Annual Report, page 174). In that case the Trial Division of the Federal Court had held that where it was established that a record was subject to a discretionary exemption under the Act the Court could not interfere with the decision of the head of the government institution to refuse disclosure.

The complainant brought an application for judicial review. His application was dismissed in the Trial Division, where the Court followed the *CRTC* case, considering the factual situation to be clearly parallel. The complainant appealed to the Federal Court of Appeal.

Arguments

For the respondent it was argued that the evidence was overwhelming that the minutes of the meeting would be an account of consultations or deliberations involving officials or employees of a government institution. Also, it was urged that there was no evidence to show it would be reasonable in the circumstances to sever any of the information.

The appellant argued that not all of the documents involved consultations or deliberations. The Court had been provided with sample agenda of the meetings, and agreed that some items did not come within the exemption claimed. Further, the institution could not have examined the records with a view to releasing those that were not exempt. It would be impossible to review the thousands of pages of records in the 24 hours that elapsed between receipt of the access request and the refusal to disclose.

Findings

The unanimous decision of the Federal Court of Appeal, consisting of Justices Heald, Urie and Stone, was delivered by Mr. Justice Heald on July 6, 1988.

The Court did not consider that the facts were parallel to those in the *CRTC* case and noted that in that case what was sought was disclosure of one specific part of minutes relating to a decision concerning an application by the requestor. The Court observed that in the *CRTC* case there had been no suggestion that section 25 of the Act applied, but in the present case where a broad range of documents was sought, section 25 clearly applied.

Section 25 is a paramount section since it begins with the words "notwithstanding any other provision of this Act." Once the institutional head has determined that some records are exempt the head must consider whether any part of the material can reasonably be severed. From the record, it was apparent that no such examination was made, and counsel made no suggestion that it had been.

The Court held that the broad exemption claimed did violence to the purpose of the Act, as expressed in section 2. In particular, it did not conform to the concept that exceptions to the right of access should be limited and specific. The failure to perform the severance examination was fatal to the validity of the decision.

The Court has power under section 49 to determine whether the head of the institution was authorized to refuse disclosure. The head's discretion must be exercised in accordance with recognized legal principles and in accord with the statute conferring the discretion. When exercising the discretion given by subsection 21(1) of the Act the institutional head must have regard to the policy and object of the Act. Parliament intended the exemptions to be interpreted strictly.

An examination of the agenda filed with the Court showed many items which did not in any way come within either 21(1)(a) or (b). What was crucial was the failure by the institution to examine the material requested in order to see what did and what did not come within the exemption claimed.

Section 46 showed that Parliament intended the Court to have the information and material necessary to fulfill its mandate to ensure that the discretion given to the administrative head has been exercised within proper limits and on proper principles. Deference to the exercise of that discretion must be confined to the proper limits of the power of decision, and the determination of those limits is a task for the Court.

The matter was referred back to CMHC for re-examination and re-determination of the application of the exemption under paragraph 21(1)(b) and section 25.

Information Commissioner v. The Minister of National Defence (Federal Court No. T-746-88) Filed April 27, 1988

Facts

The requestor sought records from the Department of National Defence concerning agreements on defence and related matters between Canada and the United States. The department released a number of records but refused to disclose six agreements, claiming they were exempt under paragraph 13(1)(a) and subsection 15(1) of the Act.

The requestor complained of the exemptions invoked and in particular about the department's failure to specify which paragraph or paragraphs of subsection 15(1) were relied on.

On reviewing the records we were satisfied that the exemptions claimed were fully supportable, but believed that the department was required to specify which paragraph of subsection 15(1) was relied on if doing so would not itself cause the injury contemplated by the subsection.

We recommended to the department that the requestor be informed of the paragraph in point, but the department refused, stating that their interpretation of the Act did not require that they specify a particular paragraph.

With the consent of the requestor, an application was made for judicial review.

Issue

Is a government institution which invokes subsection 15(1) as an exemption required to inform the requestor of the paragraph of the subsection on which it relies? The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. The Minister of Agriculture (Federal Court No. T-1583-88) Filed August 18, 1988

Facts

The requestor asked for inspection reports on certain foreign meat-packing firms which exported meat products to Canada. The department, through the Department of External Affairs, consulted the countries in which the firms were located about whether the reports should be released. Many of the countries agreed, but three did not. As a result, the department then informed the requestor that subsection 15(1) of the Act required the exemption of the documents from those three countries. The requestor complained to us.

We recommended to the department that the reports be released, as we believed that disclosure could not reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs. Also, it did not appear to us that the subject matter of the records fell within, or was similar in nature to, any of the descriptive paragraphs of subsection 15(1).

The department, which had been guided by External Affairs, obtained a further opinion of the need to exempt. This confirmed the earlier opinion and they continued to refuse disclosure. With the consent of the requestor we filed an application for judicial review.

Issues

1. Would the magnitude of injury to the conduct of international affairs that might be caused by release of the reports justify the exemption of the whole of the reports?

2. Is it necessary to the validity of an exemption under subsection 15(1) that the subject matter of the records be described in or be akin to one of the paragraphs of that subsection?

The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. The Minister of Agriculture (Federal Court No. T-1885-88) Filed October 4, 1988

Facts

This case is almost identical to Federal Court action T-1583-88 (the previous case). The requestor asked the department for reports on conditions in European meat-packing plants. The department refused to release any part of the reports from two countries which did not agree to disclosure, because the Department of External Affairs had advised them that disclosure could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs. In addition, parts of the reports were said to be exempt under subsection 20(1) since they reflected production figures and similar information. The requestor complained to us.

We agreed that some parts of the reports might be exempt under subsection 20(1) but, as before, did not feel that subsection 15(1) could be used to completely exempt reports. We also pointed out the public interest in obtaining information about foreign plants which produce meat for consumption in Canada as a factor calling for departmental discretion in favour of disclosure.

The department did not accept these arguments. With the consent of the requestor we filed an application for judicial review. The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. The Minister of National Revenue (Federal Court No. T-291-88) Filed February 22, 1988

This case, dealt with at page 94 of the 1987-88 Annual Report, involved the release of the names of public servants involved in the department's decision not to allow the importation of a video tape. The department had claimed an exemption for the individuals' names and job titles, on the ground that disclosure might threaten their safety.

The Minister reviewed the matter once more and decided to release the material that had previously been withheld. As a result, the action was discontinued with the consent of the requestor.

Canada Packers Inc. v. The Minister of Agriculture (Federal Court Nos. A-1345-87 and A-540-87)

Gainers Inc. v. The Minister of Agriculture (Federal Court No. A-1331-87)

Burns Meats Ltd. v. The Minister of Agriculture (Federal Court Nos. A-1330-87 and A-1332-87)

Toronto Abattoirs Limited v. The Minister of Agriculture (Federal Court No. A-1341-87)

Intercontinental Packers Limited v. The Minister of Agriculture (Federal Court No. A-1393-87)

Facts

Several years ago 10 Canadian meat packing companies filed court applications under section 44 of the *Access to Information Act* to block the release of their meat-packing inspection reports by Agriculture Canada. (Information Commissioner Annual Reports 1985-86, page 176;, 1986-87, page 98; and 1987-88, page 96). The Trial Division of the Federal Court ordered that the reports be released in all cases. Half of the companies appealed those decisions. The Information Commissioner, who had recommended disclosure from the outset, obtained leave to appear as a party intervenant in all the appeals.

Issues

Could disclosure reasonably be expected to result in material financial loss to or prejudice the competitive position of the companies? If so, did the public health interest in disclosure outweigh any such injury?

Arguments

The arguments on appeal were essentially the same as at trial. The companies said that their markets would be substantially damaged by disclosure; in favour of disclosure it was contended that no examples had been given to show this. Some reliance was placed on the argument that disclosure was in the public interest.

Findings

Paragraph 20(1)(b) of the Act did not come into play because the records contained observations and judgments by government inspectors and not information obtained by the government from the third parties.

Paragraph 20(1)(c) and (d) exemptions under the Act apply where disclosure could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to a third party, prejudice the competitive position of a third party, or interfere with a third party's contractual or other negotiations. The Court determined that the application of these exemptions required a reasonable expectation of probable

harm. No such expectation was established by the evidence the companies filed. The evidence of injury was considered by the Court to be speculative.

Subsection 20(6) can override the paragraph 20(1)(b), (c) and (d) exemption of records where disclosure would be in the public interest as it relates to health, safety, or protection of the environment, but the Court did not consider it relevant because the government institution had at no time exempted the records under section 20.

The Court dismissed all the appeals.

Information Commissioner v. The Minister of Employment and Immigration (Federal Court Nos. T-1041-86 and T-1446-86) Filed May 9, 1986 and June 23, 1986, respectively

These cases were summarized in the 1986-87 Annual Report (page 97). They concerned independent applications by two researchers for information concerning Count de Bernonville.

After prolonged negotiations between the department and our office a number of further records were disclosed to the requestors, who were then satisfied. The application for review was withdrawn.

Information Commissioner v. The Minister of National Revenue (Federal Court No. T-1758-88) Filed September 14, 1988

Facts

The requestor asked Revenue Canada to release records of the number of life insurance companies in Canada which had income taxes reassessed during two specified years, and the total value of reassessment notices sent to the companies. The access request said that the names of companies that received reassessment notices was not sought.

The department disclosed the total number of audits carried out in the years concerned but refused to give the number of reassessments or the total value of the reassessment notices.

Exemption was claimed on the basis of subsection 24(1) of the Act on the ground that section 241 of the *Income Tax Act* restricts disclosure of information obtained by the Minister of National Revenue for the purposes of the *Income Tax Act*.

The requestor complained to us. We argued that the requested information was compiled by the department from its records, and hence was not "obtained" within the meaning of section 241 of the *Income Tax Act*. We noted that the department had occasionally disclosed to the press the average income in recent years of various classes of taxpayers.

The department replied that they interpreted section 241 of the *Income Tax Act* as prohibiting the disclosure of aggregate data where their doing so might disclose confidential information concerning particular taxpayers. They had concluded that in this instance the disclosure of the requested records would entail such a risk.

The department refused to reverse its stand. With the consent of the requestor we filed an application for judicial review.

Issue

Does subsection 24(1) of the Act, in conjunction with section 241 of the *Income Tax Act*, prohibit disclosure of aggregate information compiled by the Department of National Revenue from records maintained by it?

The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. The Minister of Employment and Immigration (Federal Court No. T-1402-88) Filed July 20, 1988

Facts

On November 5, 1987, the requestor sought records concerning screening procedures for persons wishing to enter Canada. On December 10, 1987, the department invoked a delay of 90 days because consultations with other departments were necessary. The extension expired on March 9, 1988.

On March 17 the requestor complained that no records had been released.

Our investigation found that the original consultations by the department had been completed on January 14, 1988. On April 15 we recommended by letter to the Minister the immediate release of the records, subject to any exemptions. The Minister's officials told us later that this letter was never received and on May 18 we delivered a copy of it to the departmental access to information coordinator. The coordinator informed us on June 1 that the requested records had been sent to the deputy minister for final approval before being released.

On June 30 we again wrote to the Minister, saying this time that we were prepared, if the requestor consented, to apply for judicial review of the failure to disclose. A few days later we received a letter from the Minister dated June 28 stating that consultations had been necessary with two more departments, that these had been completed on May 20, and that exemptions had been sent to the deputy minister for approval.

On July 20, after ascertaining that the records had still not been released, we filed an application for judicial review by the Federal Court. On July 29 the records were released to the requestor and the court application was withdrawn.

Information Commissioner v. The Solicitor General (Federal Court No. T-1359-88) Filed July 13, 1988

Facts

A request was made to the Canadian Security Intelligence Service on September 21, 1987, for records concerning the processing of government security clearances and related matters. The coordinator at CSIS notified the requestor on November 2, 1987, that an extension of up to 90 days was required for necessary consultations.

On February 2, 1988, the coordinator informed the requestor that consultations were taking longer than expected, and the extended time limit would not be met. On February 26 the coordinator again wrote the requestor saying the consultation process had not been completed. A complaint was made on March 3.

Our investigation showed that CSIS had consulted with six other government departments, all consultations being completed by February 11 except for consultations within the Department of the Solicitor General.

On March 29 we recommended that the Solicitor General give the records to the requestor forthwith, and that we be informed by April 18 of any action taken or proposed to implement the recommendation. The Solicitor General replied on April 20, saying that the processing of the records had been completed and that the material to be released had been sent to the requestor on April 18.

When we sought details of the release we discovered on May 4 that no release had been made. We wrote to the Solicitor General on May 13, noting that fact and asking for compliance with his previous undertaking and notification to us that this had been done. In a June 14 letter we were told that a partial release had been made on May 24 and that the rest of the documents would be processed as soon as necessary consultations had been completed. An inquiry to the requestor showed that on June 28 approximately 92 pages of the records were still being processed and had not been released.

On July 12 we found that the remaining parts of the records had still not been released, and on July 13, with the consent of the requestor, we filed an application for judicial review. On August 2 we were informed that the documents in question had been released, and the application was withdrawn.

Information Commissioner v. The Solicitor General (Federal Court No. T-1225-88) Filed June 28, 1988

Facts

On November 27, 1987, the requestor asked Correctional Services Canada

for records regarding contracts awarded since September 4, 1984, involving CACI Canada Ltd. The requestor was told on December 15 that an extension of time of up to 30 days was required for necessary consultations. On January 20, 1988, the access coordinator again told the requestor that the requested material could be expected within two to three weeks.

On April 12 the requestor complained to us that the records had still not been received. On May 16 we recommended to the Solicitor General that the records be released forthwith, subject to any exemptions. The Solicitor General's May 31 reply said that it was the department's intention to release the records, but there was no indication when that would be done.

On June 6 we wrote the Solicitor General that in our view his reply was inadequate. It was our understanding that the records had been ready for release as early as May 25 and should have been forwarded to the requestor at that time.

No records were released by June 28 and, with the consent of the requestor, we then filed an application for judicial review. The department released the records on June 30 and the court application was withdrawn.

Information Commissioner v. Minister of National Defence et al. (Federal Court No. T-333-89) Filed February 17, 1989

Facts

In 1985, in response to a request under the Act, the department supplied photocopies of photographs of some personnel who had been part of one of its units. In December 1987 the requestor sought further photographic copies of the photographs with references showing where and when they were taken, and the identities of the groups or individuals in them.

The department claimed an extension of time to consider the request and on April 7, 1988, informed the requestor that the records were personal information, and therefore exempt from disclosure. On April 13 the requestor complained to us.

After investigating we contended in a letter to the Minister that the records were not exempt. We argued that the records related to the position or functions of government employees. Even if that were not so, we considered that these were the kind of photographs that the persons in them would expect to see displayed in public. Therefore to furnish them to the requestor was a use consistent with the use for which the record was compiled.

The department disagreed, saying that the photographs did not provide information about the performing of government functions and that disclosing them would not be consistent with the purpose for which they were taken.

Further discussions with the department did not change either position. With the consent of the requestor we sought judicial review.

Issues

Do the photographs constitute personal information? Are the names of the government employees exempt? Can the department refuse to disclose where and when the photographs were taken?

The case is pending before the Court.

Information Commissioner v. Minister of External Affairs (Federal Court No. T-895-88) Filed May 17, 1988

Facts

This request was for the record which showed the largest single annual quota for import of foreign cheese in 1985. The company concerned, when contacted by the department, objected to the release of the information, alleging that release would damage its competitive position. The department accordingly claimed that the records were exempt under paragraphs 20(1)(b) and (c) of the Act. The requestor complained to us.

We did not consider that the exemptions claimed by the department were substantiated. We notified the company that this was our tentative conclusion, but that we would give them an opportunity to make representations. They did so at length, including a further argument that disclosure of quota allocations could adversely affect contractual negotiations.

We continued the investigation, obtaining further information from External Affairs that helped assess the company's contentions and the departmental position. The additional information did not convince us that the exemptions claimed were valid, nor were we able to persuade the department to modify its position. Accordingly, with the consent of the requestor, we filed an application for judicial review.

The case is pending before the Court.

The Information Commissioner v. The Minister of National Health and Welfare (Federal Court No. T-1987-88) Filed October 20, 1988

Facts

An individual had sought certain records from the Department of National Health and Welfare, including some relating to the Canadian Football League.
A few records were released but the department withheld the balance pending the outcome of section 44

applications brought to the Federal Court by the CFL in relation to another access request.

We believed that the complainant was entitled to have his request dealt with separately and that third party notification was necessary, even though the department knew there would probably be an objection by the CFL in this instance as well. Also, we considered it improper to deny release of some records based on a court action which which did not involve those particular records.

Because the department refused to continue to process the access request before it, we obtained the requestor's consent to file an application for judicial review. Additional records were then identified and some were released, but the balance were withheld pending the completion of the judicial review under section 44.

The case is pending before the Federal Court.

Vienneau v. The Solicitor General of Canada (Federal Court No.A-346-88)

Kealey v. The Solicitor General of Canada (Federal Court No.A-347-88)

These two cases, described in detail in our 1987-88 annual report, have been taken to the Federal Court of Appeal by the Information Commissioner, with the consent of the complainants.

Corporate Management

Corporate Management provides both the Information and Privacy Commissioners with financial, personnel, administrative, data processing and library services.

Finance

The offices' total resources approved by Parliament for the 1988-89 fiscal year of $5,074,000 and 69 person-years, an increase of $1,152,000 and 11 person-years over 1987-88. Personnel costs of $3,837,201 and professional and special services expenditures of $702,567 accounted for more than 88% of expenditures. The remaining $603,137 covered all other expenses.

Personnel

A substantial increase in person-years for the Privacy Commissioner produced a very active personnel program. New positions were classified and there were 42 staffing actions including two senior management appointments. In addition, the offices underwent a biennial classification audit by Treasury Board and the program management (PM) and information services (IS) positions were reviewed in line with the new classification standards.

EXPENDITURES

April 1, 1988 to March 31, 1989

	Information	Privacy	Corporate Management	Total
Salaries	$1,268,673	$1,469,048	$568,480	$3,306,201
Employee Benefit Plan Contributions	202,500	246,600	81,900	531,000
Transportation and Communication	29,363	66,204	118,094	213,661
Information	57,681	38,815	1,526	98,022
Professional and Special Services	506,936	144,959	50,672	702,567
Rentals	2,898	64	15,294	18,256
Purchased Repair and Maintenance	1,337	5,112	21,940	28,389
Utilities, Materials and Supplies	9,957	14,738	37,264	61,959
Acquisition of Machinery and Equipment	43,232	85,986	48,464	177,682
Other Payments	1,630	1,569	1,969	5,168
TOTAL	$2,124,207	$2,073,095	$945,603	$5,142,905

Administration

The offices were relocated to the 3rd and 4th floors of Tower B, Place de Ville. Improved security measures were implemented for the new premises and a security manual was prepared. In addition, a records management audit was completed by National Archives.

Informatics

A review of informatics was undertaken with the assistance of outside consultants. The major recommendations of the study will be undertaken with regards to the renewal of the case management system and the expansion of report and text production facilities.

Library

The library continues to provide an information and referral service for both Commissioners. It offers a full range of library services, including interlibrary loan, automated reference, and literature searches.

Last year, approximately 500 publications about access to information, the protection of privacy and the ombudsman function were added to the library's inventory. The public is welcome to consult our collection, which also includes newspaper clipping files, periodicals, and annual reports.

Rapport annuel
du Commissaire à l'information
1988-89

Le Commissaire à l'information du Canada
112, rue Kent, 3e étage
Ottawa (Ontario)
K1A 1H3

(613) 995-2410
1-800-267-0441 (sans frais) de 7 h 30 à 17 h, heure d'Ottawa.
Télécopieur (613) 995-1501

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. IP20-1/1989

ISBN 0-662-56807-9

«La présente Loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.»

Paragraphe 2(1)
Loi sur l'accès à l'information

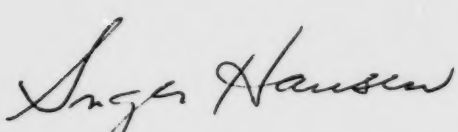
L'honorable Guy Charbonneau
Président
Sénat
Ottawa

Juin 1989

Monsieur Charbonneau,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1988 au 31 mars 1989.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.



Inger Hansen, c.r.

L'honorable John A. Fraser, C.P., c.r., député
Président
Chambre des communes
Ottawa

Juin 1989

Monsieur Fraser,

J'ai l'honneur de soumettre mon rapport annuel au Parlement. Ce rapport couvre la période allant du 1er avril 1988 au 31 mars 1989.

Veuillez agréer l'expression de mes sentiments respectueux.

Inger Hansen

Inger Hansen, c.r.

Table des matières

Sixième rapport annuel - Introduction 1
La transparence gouvernementale 1
Le premier palier de la procédure de révision 5

Retards 17
Délai de réponse 17
Limites de temps 19
Les prélèvements 28
Droits des tiers 30
De la patience 36

Les plaintes exprimées en données statistiques 38
La terminologie 38
L'incidence de nos conclusions sur l'institution fédérale? 43

Documents confidentiels du Cabinet 47

Sommaire des cas 49

Plaintes déposées à l'initiative du Commissaire 76

Demandes de renseignements 80

Présentations au public 81

Révision par la cour Fédérale 83
Faits saillants 84
Les causes en détail 87

Gestion intégrée 103

LA TRANSPARENCE GOUVERNEMENTALE : CITATIONS

Lorsque le gouvernement fonctionne dans le secret, quand il refuse de transmettre des documents au public, il crée une atmosphère de méfiance publique [. . .] C'est une question de pouvoir, et nous savons tous que ceux qui détiennent l'information détiennent réellement le pouvoir. Mais dans une démocratie comme la nôtre, ce pouvoir et cette information doivent être largement partagés [. . .] [les] renseignements [du gouvernement] appartiennent au peuple canadien, à moins qu'il existe une raison bien précise et fondamentale pour garder ces renseignements.

Le Très Honorable Joe Clark, c.p., député
Le 29 janvier 1981
À l'occasion de la 2e lecture du Projet de loi C-43
(*Loi sur l'accès à l'information*)

[Des] directives préciseront comment les fonctionnaires pourront communiquer des documents tombant théoriquement sous le coup d'une exception mais dont la divulgation ne poserait aucun problème. Comme nous l'a démontré l'expérience américaine, les directives permettent d'en arriver à une plus grande transparence que le texte de la Loi.

L'honorable Francis Fox, c.r., c.p.
Le 29 janvier 1981
À l'occasion de la 2e lecture du Projet de loi C-43

[Traduction]
Le secret qui entoure la conduite des affaires de l'État ne trouve plus de justification; l'accès à l'information doit être un droit légal significatif plutôt qu'une comédie.

Professeur Murray Rankin
Université de Victoria
"Freedom of Information in Canada
Will the Doors Stay Shut?"
Étude effectuée pour l'Association
du Barreau canadien en 1977

Introduction

Au début des rapports annuels précédents, on trouvait reproduit l'article 2 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui énonce le but de cette dernière.

Ce compte rendu de l'année 1988-1989 commence de la même façon, mais nous avons ajouté, dans le corps du texte, diverses citations. Elles visent à illustrer les problèmes idéologiques et pratiques inhérents aux lois relatives à la liberté de l'information.

Nous espérons que ces énoncés apporteront une contribution au débat sur la question de savoir si la *Loi sur l'accès à l'information* permet d'en arriver à un juste équilibre entre des droits contraires. D'un côté, il y a en effet le droit à la protection des renseignements personnels pour les particuliers et les entreprises ainsi que le droit de la société de se protéger contre la divulgation de documents de nature délicate, tels ceux touchant les questions de défense et les affaires criminelles; de l'autre côté, il y a le droit de la population à un gouvernement transparent et responsable.

L'idéalisme exprimé dans certaines des citations est l'élément qui nous pousse à insister pour une application opportune et appropriée de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le mandat du Commissaire à l'information est calqué sur celui d'un protecteur du citoyen. Et le mandat d'un protecteur du citoyen est de résoudre des plaintes. Notre rôle n'est donc pas de lancer des fleurs, ce qui peut malheureusement donner l'impression que nous nous percevons uniquement comme un redresseur de torts. Or, malgré le fait que l'instruction des plaintes permette parfois de découvrir des erreurs, l'objectif ultime d'un protecteur du citoyen est d'aider les personnes concernées à faire mieux à l'avenir, c'est-à-dire de se rapprocher d'une situation idéale. Nous espérons que c'est dans cet esprit que ce rapport sera reçu.

Le succès d'un protecteur du citoyen ne se mesure pas qu'au nombre de plaintes qu'il trouve justifiées. Le rôle premier d'un protecteur du citoyen est d'intercéder et d'expliquer. Les plaignants peuvent apprécier l'existence d'une procédure réglementaire et indépendante de règlement des plaintes même si le protecteur du citoyen n'appuie pas leur plainte, à la condition qu'ils soient convaincus que l'enquête a été approfondie et équitable et qu'ils comprennent pourquoi la décision de l'État était la bonne.

Un rapport faisant état de diverses plaintes peut également amener les lecteurs à conclure que tout va toujours mal. Or, dans le présent contexte, une telle impression serait erronée. Neuf sur dix des demandes de communication ne donnent pas lieu à des plaintes et, selon le Conseil du Trésor, la plupart des demandeurs reçoivent une réponse complète à l'intérieur du délai de 30 jours.

Néanmoins, le rapport entre les plaintes et les demandes de communication demeure très élevé. En outre, vu le grand nombre de plaintes valables concernant le refus de donner accès à des documents, il est clair que de nombreux auteurs de demandes de communication ne reçoivent pas dès le départ toute l'information à laquelle ils ont droit. De plus, l'augmentation constante du nombre de recours devant les tribunaux engagés au nom du Commissaire à l'information et par des particuliers à la suite de demandes de communication rejetées révèle que la population et les institutions fédérales ont des perceptions fort différentes de l'intention du législateur et de l'esprit de la Loi.

Enfin, les délais que nécessitent notre bureau ou l'appareil juridique pour obtenir des résultats révèlent que le gouvernement a beau avoir fait siens depuis six ans les principes de la liberté de l'information, son attitude à leur égard demeure froide et marquée de réticences.

Le gouvernement a encore, au plan pratique, du mal à fournir les services exigés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Par contre, les auteurs de demandes de communication recherchent parfois des informations difficiles à retrouver ou dont le volume risque presque de provoquer la paralysie des ministères concernés.

Voici à cet égard un exemple extrême qui illustrera le problème : au cours de l'année de référence 1988-1989, un ministère a reçu 1 097 demandes de communication d'une seule et même personne, qui s'est plainte de la réponse donnée à la plupart de ses demandes. Les plaintes semblent avoir été déposées dans le seul but de faire valoir les droits que le plaignant estime posséder en vertu de la Loi.

La gamme des sujets visés par les demandes de communication défie l'imagination. En voici quelques-uns :

Décisions fiscales anticipées
Rénovations au domaine Kingsmere
Vols à basse altitude
Rapports sur l'inspection des viandes
OTAN
Rivière Oldman
Places de stationnement
Agents québécois de la GRC
Demandes de statut de réfugié accumulées
Salmonellose
Terrorisme
Rapports sur des OVNI
Bandes magnétoscopiques
Criminels de guerre
Chômage chez les jeunes
SIDA
Radar de Baker Nunn
Objets archéologiques
Publicité sur la bière
Missiles de croisière
Tarifs des cafétérias

Commission Deschênes
Permis d'exportation
Libre-échange
Ile de Granville
Produit favorisant la repousse des cheveux
Irradiation des aliments
Coordonnateurs de l'intégration professionnelle

L'une de nos préoccupations constantes concerne les retards à communiquer les documents demandés. Un phénomène nous dérange particulièrement, celui des retards à communiquer des documents et à instruire les plaintes provoquées par le transfert des dossiers des services ministériels aux cabinets des ministres.

L'incapacité croissante des institutions fédérales à respecter les délais législatifs est telle que les utilisateurs se demandent s'il s'agit d'un problème d'ordre administratif ou d'un problème d'attitude. Le présent rapport traite des deux cas.

Afin d'aider les lecteurs à formuler leur propre évaluation, nous avons réaffirmé le rôle du Commissaire à l'information.

Nous avons également examiné la question de savoir si l'attitude joue un rôle dans la mise en oeuvre de la Loi. Un rapport spécial sur une enquête générale menée en 1988 traitant du problème des retards est suivi d'un exposé des autres facteurs qui contribuent aux retards.

À l'instar des rapports précédents, celui-ci renferme des sections consacrées aux données statistiques, au sommaire des cas, aux demandes de renseignements, aux présentations au public, aux révisions par la Cour fédérale et à la gestion intégrée.

LE PREMIER PALIER DE LA PROCÉDURE DE RÉVISION : CITATIONS

Pour que le droit d'accès soit réel, il est assorti, dans le projet, d'une procédure de contrôle qui se veut véritablement efficace et indépendante du pouvoir exécutif. Il y aura d'abord un commissaire à l'information qui sera habilité à recevoir les plaintes sur tous les aspects de la loi. De plus, le commissaire pourra même, de son propre chef, ouvrir des enquêtes. Il est inévitable qu'au bout d'un certain temps, le commissaire deviendra le champion de l'accès à l'information et qu'il sera en mesure d'amener le gouvernement à être le moins possible avare des renseignements qu'il détient.

L'honorable Walter Baker, c.r., c.p.
Le 11 décembre 1979
Comparaissant devant le Comité permanent
de la justice et des affaires juridiques
au sujet du Projet de loi C-15
(*Loi sur l'accès à l'information*)

L'idée selon laquelle il peut exister un organisme intermédiaire pour contrôler le processus de révision éliminera probablement beaucoup des contestations qui se sont produites aux États-Unis, lesquelles, dans ce pays, aboutissent devant les tribunaux et sont alors une source de problèmes interminables et très coûteux. Je crois que cela est un pas en avant.

Me Ged Baldwin, o.c., c.r.
Le 11 décembre 1979
Comparaissant devant le Comité permanent
de la justice et des affaires juridiques
au sujet du Projet de loi C-15

Je voudrais m'attarder un instant au système de révision indépendante [. . .] Sans une révision indépendante, le demandeur est à la merci de l'organisme gouvernemental, et le droit d'accès demeurerait sans efficacité réelle. Le Projet de loi C-43 prévoit deux instances de révision indépendante. D'abord [. . .] le commissaire à l'information est chargé de recevoir et d'instruire gratuitement les plaintes portant sur les divers aspects du traitement des demandes. Si, malgré l'intervention du commissaire, le demandeur se voit toujours refuser un document, il peut dans un deuxième temps obtenir de la Cour fédérale qu'elle révise ce refus

de communication. Le commissaire à l'information ne fait pas partie du gouvernement, il est avant tout un agent du Parlement, la loi lui confère des pouvoirs étendus pour l'instruction des plaintes, et ainsi il a accès à toute la documentation qui tombe sous le coup de la loi. Il peut exiger que les fonctionnaires lui expliquent les raisons pour lesquelles ils ont pris telle ou telle décision. Il peut recommander à l'organisme de modifier une décision déjà prise, et le cas échéant, les recommandations sont signifiées au plaignant.

De sa propre initiative et sans être saisi d'une plainte, le commissaire peut ouvrir une enquête. Il est même habilité à s'adresser directement au tribunal pour obtenir la révision d'un refus de communication. Enfin, il fait rapport directement au Parlement, sans même passer par l'intermédiaire d'un ministre. Nous sommes donc ici devant un personnage extrêmement puissant et dont le rôle principal sera de veiller à ce que les ministères et les agences du gouvernement respectent à la fois l'esprit et la lettre de la loi. Il n'agira pas en tant qu'arbitre neutre. Je m'attends à ce qu'il prenne fait et cause pour les demandeurs de renseignements et défende leur cas auprès des ministres et fonctionnaires. A mon avis, le commissaire à l'information, c'est le coeur de l'accès à l'information.

L'honorable Francis Fox, c.r., c.p.
Le 28 juin 1982
À l'occasion de la troisième lecture
du Projet de loi C-43

Le rôle du Commissaire à l'information

Les personnes qui, pour une raison ou pour une autre, sont insatisfaites de la façon dont une institution fédérale a traité une demande de communication peuvent porter plainte auprès du Commissaire à l'information.

La plupart des plaintes concernent des exceptions invoquées par une institution fédérale et ayant entraîné le refus de divulguer des documents ou des parties de documents. Le Commisssaire et les deux commissaires adjoints, suite à une enquête, en viennent à des conclusions sur la validité de l'exception. Si le plaignant n'a pas reçu les documents auxquels il avait droit aux termes de la Loi, le Commissaire conteste la décision du responsable de l'institution (habituellement un ministre).

Le Commissaire a également le mandat d'instruire les plaintes concernant les retards, les frais de communication et la langue officielle dans laquelle les documents sont rédigés, de même que les plaintes

concernant le registre et les autres questions relatives aux demandes et à l'obtention de documents.

Le Commissaire a, en vertu de la Loi, le devoir d'instruire chaque plainte qu'il reçoit et de faire part des conclusions de son enquête à chaque plaignant. Il n'a pas le pouvoir de rejeter une plainte sous prétexte qu'elle est frivole ou contrariante, et nous ne croyons pas qu'un tel pouvoir soit nécessaire.

Le Commissaire peut prendre lui-même l'initiative d'une plainte. Bien qu'il puisse être facile de satisfaire aux exigences du paragraphe 30(3), qui accorde ce pouvoir au Commissaire, nous avons jusqu'ici réservé l'application de cette disposition aux problèmes qui apparaissent comme étant d'ordre systémique.

Les plaintes peuvent être présentées par courrier, par téléphone ou en personne, une confirmation écrite étant demandée dans le cas des plaintes verbales. Aucun formulaire particulier n'est exigé, mais les plaignants sont invités à fournir, dans la mesure du possible, des doubles de la correspondance échangée avec les institutions fédérales en cause ainsi que toute information pouvant aider l'enquêteur dans son travail.

La Loi exige que les enquêtes soient menées en privé. Ainsi, à moins qu'un plaignant ne rende sa plainte publique, les détails de celle-ci ne sont pas censés être connus à l'extérieur du Commissariat à l'information et de l'institution fédérale concernée.

Notre bureau a pour principe de s'abstenir de confirmer ou de nier qu'une plainte a été déposée de même que nous n'adressons pas à un autre organisme les plaintes ne ressortissant pas à notre mandat sans le consentement du plaignant. Lorsqu'une conclusion a été formulée, nous fournissons volontiers des renseignements sur les faits et sur l'issue de la plainte, mais il nous est interdit de divulguer des renseignements visés par une exception.

Si nos rapports annuels décrivent des cas et des résultats, nous nous gardons toutefois de divulguer les noms des plaignants. Dans les rares cas où il convient de divulguer des renseignements personnels ou confidentiels, nous veillons à obtenir d'abord le consentement de la personne concernée.

La procédure

Lorsque nous recevons une plainte, nous en accusons réception et nous y affectons un enquêteur. Celui-ci entre en contact avec le plaignant ou avec son représentant, si un complément d'information s'avère nécessaire. On examine ensuite les circonstances ainsi que les documents relatifs à la demande. L'enquêteur rédige un résumé de la plainte, qu'il remet au coordonnateur de l'accès à l'information de l'institution concernée.

Aux premiers stades de l'enquête, on s'efforce de clarifier les erreurs, les malentendus, les omissions et l'ignorance de la Loi, ce qui permet de résoudre un certain nombre de plaintes. Si la plainte est considérée comme justifiée et n'est pas résolue par l'enquêteur, le Commissaire peut convoquer des réunions informelles ou, si nécessaire, entreprendre des procédures officielles.

Si une plainte apparaît injustifiée (en totalité ou en partie), une conclusion provisoire est communiquée au plaignant. Dans la totalité des cas, le plaignant, le responsable de l'institution fédérale et, s'il y a lieu, les tiers ont une chance raisonnable d'intervenir de vive voix ou par écrit. Lorsqu'il n'est toujours pas possible d'en arriver au règlement d'une plainte justifiée, le Commissaire formule une recommandation officielle au chef de l'institution.

Lorsque la recommandation n'est pas acceptée et que la plainte n'est toujours par résolue, le Commissaire présente un rapport officiel au plaignant dans lequel celui-ci est informé de son droit à une révision judiciaire. Lorsqu'il le juge opportun, le Commissaire offre de porter la plainte devant la Cour fédérale du Canada. Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, le Commissaire a présenté 35 demandes de révision en Cour fédérale.

Le Commissaire peut également, moyennant l'autorisation de la Cour, se constituer comme partie à l'égard d'un recours en révision exercé par un demandeur ou par un tiers. Le Commissariat est intervenu de la sorte dans 12 dossiers au cours de l'année 1988-1989.

Le recours devant les tribunaux n'est utilisé que de façon sélective étant donné les frais supplémentaires qu'il représente. En règle générale, le Commissaire intervient si l'interprétation de la Loi est en cause.

Pouvoirs du Commissaire

Les pouvoirs d'enquête du Commissaire sont identiques à ceux d'un juge de la Cour supérieure, ce qui nous permet d'obtenir des exemplaires de tous les documents auxquels la Loi s'applique et d'examiner ces documents. Bien que les enquêtes soient normalement menées de façon informelle, il est arrivé que le Commissaire utilise ces pouvoirs officiels et il continuera de le faire lorsque les circonstances le justifieront.

Il arrive parfois que des responsables gouvernementaux mettent en cause le droit des enquêteurs d'examiner certains documents. En pareilles occasions, nous invoquons les paragraphe 36(2) de la Loi qui autorise nos enquêteurs à examiner tous les documents auxquels la Loi s'applique.

Coordonnateurs

Chaque institution assujettie à la Loi possède un coordonnateur de l'accès à l'information dont le travail consiste à traiter les demandes reçues par

l'institution. Les coordonnateurs jouent un rôle clé dans la prestation opportune et complète des services prévus par la *Loi sur l'accès à l'information*. Les rapports précédents ont traité des problèmes auxquels un grand nombre de ces coordonnateurs sont confrontés.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a publié une étude intitulée : *Statut et rôle des coordonnateurs de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels*. Rendu public au cours de l'année visée par ce rapport, ce document renferme les résultats d'un sondage qui «illustre la diversité du rôle des coordonnateurs d'une institution à une autre.»

Nous nous réjouissons des efforts déployés afin de susciter une meilleure compréhension des responsabilités des coordonnateurs et nous croyons que le projet de description du rôle du coordonnateur jouerait un rôle très utile. La partie la plus importante de cette description du rôle est :

> «c) donner des conseils sur l'octroi ou le refus de l'accès à l'information. La politique du Conseil du Trésor recommande que le pouvoir de prendre des décisions quant à l'octroi ou au refus de l'accès à l'information ne soit normalement par délégué à des fonctionnaires d'un niveau très inférieur à celui de sous-ministre. Dans quelques institutions, le coordonnateur est un haut fonctionnaire à qui le ministre ou son équivalent a délégué les pleins pouvoirs de prise de décision en ce qui a trait aux Lois. Il arrive cependant que le coordonnateur conseille le [sous-ministre] et les agents de programmes des domaines concernés sur la façon dont on peut appliquer les exceptions prévues dans les Lois. Dans un cas comme dans l'autre, le poste exige une connaissance approfondie de la législation, des règlements, de la politique gouvernementale et des précédents; le coordonnateur doit donc faire preuve de jugement, de tact et d'aptitudes à la négociation. Le poste doit constituer une source indépendante de conseils pour le [sous-ministre] et le ministre. Normalement, le coordonnateur signera la lettre adressée au requérant, lui accordant l'octroi ou refusant l'accès, en totalité ou en partie, et, dans ce dernier cas, expliquera les motifs du refus.»

Le paragraphe e) nous incite toutefois à atténuer quelques peu nos louanges. Il suggère l'ajout de la responsabilité de :

> «s'occuper de la défense primaire des décisions institutionnelles concernant le traitement d'une demande d'accès devant le Commissaire à l'information et, le cas échéant, devant la Cour fédérale, en s'assurant que le personnel et

les dossiers de l'institution soient mis à la disposition du Commissaire au cours d'une enquête.»

Malheureusement, nous ne pouvons pas dire que l'emploi de l'expression «s'occuper de la défense primaire» nous surprend vraiment, étant donné qu'elle reflète fidèlement la réaction du gouvernement dans certaines occasions. Mais nous aurions largement préféré l'emploi de l'expression «participer à la médiation et à la négociation.»

Enfin, certains coordonnateurs ont signalé que le nombre de plaintes justifiées enregistrées par notre bureau par rapport à leur institution peut être pris en considération dans l'évaluation de leur rendement en tant que fonctionnaires. Voilà qui est malheureux. Le nombre de plaintes valables, et le type d'information divulguée ou non divulguée a davantage trait à la nature du travail du ministère qu'à la compétence des coordonnateurs.

L'attitude - Est-ce important?

À l'automne 1988, Me Paul Tetro, avocat général du Commissariat à l'information, prenait la parole devant les participants au Sixième séminaire de droit administratif organisé par le ministère de la Justice. On trouvera ci-après le texte de son exposé :

Comparée aux lois analogues adoptées par d'autres législateurs, la *Loi sur l'accès à l'information* apparaît comme une bonne loi. L'expérience vécue par les Américains relativement à la liberté de l'information a été examinée et le Canada a profité de cet exemple pour inclure dans sa loi la protection des intérêts des tiers. Le Canada a également voulu protéger les renseignements personnels et a adopté à cette fin une loi distincte, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Enfin, la Loi canadienne prévoit une procédure de révision indépendante à deux instances.

Mais la Loi fonctionne-t-elle aussi bien qu'elle le pourrait? Je ne le crois pas. Le problème tient-il aux attitudes des personnes chargées de l'appliquer? J'estime que dans de nombreux cas, la réponse est «oui», et peut-être sommes-nous tous, en tant qu'avocats, un peu à blâmer de temps à autre.

L'article 2 de la Loi se lit comme suit :

> 2.(1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant les principes du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.
>
> (2) La présente loi vise à compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à

> restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public.

M. le juge Jerome, dans l'affaire *Maislin Industries Ltd c. le ministre de l'Industrie et du Commerce, Expansion industrielle régionale* [1984] 1 C.F. 939 à 943, a soutenu que :

> «[. . .] puisque le principe de base de ces lois est de codifier le droit du public à l'accès aux documents du gouvernement, deux conséquences en découlent : d'abord, les tribunaux ne doivent pas neutraliser ce droit sauf pour les motifs les plus evidents, de sorte qu'en cas de doute, il faut permettre la communication; deuxièmement, le fardeau de convaincre la cour doit incomber à la partie qui s'oppose à la communication [. . .]»

Néanmoins, d'après les plaintes qui nous ont été présentées, certains responsables gouvernementaux attachent encore plus d'importance aux exceptions au droit d'accès qu'au droit lui-même. D'autres semblent croire que l'on ne divulgue que l'information qu'il n'y a pas moyen de soustraire à la divulgation. En fait, il semble que pour certains, la classification d'un document en vertu de la politique sécuritaire soit équivalente à une des exceptions prévues par la Loi. Il semble en outre que l'on ne fasse pas de distinction entre exceptions obligatoires et exceptions discrétionnaires.

Le paragraphe 2(2) affirme que la Loi n'a pas pour objet de restreindre les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale. Bien que certains ministères favorisent la divulgation informelle d'information, il est arrivé qu'un ministère annonce, par voie de communiqué de presse, que certains renseignements allaient être rendus publics, et que ces renseignements ne soient mis à la disposition que des personnes qui en faisaient la demande en vertu de la Loi.

À certains égards, la Loi est comme une pièce de monnaie, c'est-à-dire qu'elle peut être envisagée (interprétée) sous deux angles. Si l'on veut s'en tenir à l'esprit de la Loi et veiller à ce que toute l'information pouvant raisonnablement être divulguée le soit effectivement, on ne soustrait à la divulgation que les documents devant nécessairement faire l'objet d'une exception. Par contre, si l'objectif recherché est de divulguer le moins de renseignements possible, alors on interprète la Loi du point de vue opposé et l'on soustrait à la divulgation tout ce qui peut l'être. Ce faisant, on risque toutefois d'aller contre l'esprit de la Loi.

L'attitude peut être source de retard

L'attitude des personnes chargées d'appliquer la Loi peut manifestement être lourde de conséquences. S'ils veulent respecter l'esprit de la Loi, ils doivent accélérer le

traitement des demandes. Examinons quelques exemples.

La procédure d'accès à l'information s'amorce lorsque quelqu'un présente une demande de communication écrite à l'institution dont relève le document. Il n'est pas difficile de déterminer de quel ministère relèvent les documents voulus, pourvu que l'auteur de la demande possède une connaissance approfondie de l'appareil gouvernemental. Mais s'il faut se fier au Registre des institutions fédérales, la situation peut être problématique. Certaines personnes trouvent en effet le registre difficile à consulter.

L'article 6 de la Loi exige qu'une demande soit rédigée en des termes suffisamment précis pour permettre à un fonctionnaire expérimenté de trouver le document pertinent sans problèmes sérieux. Parfois il faut se demander si la demande nécessite réellement des précisions ou s'il ne s'agit pas plutôt d'un prétexte pour contourner l'esprit de la Loi. Si la demande nécessite effectivement des précisions, pourquoi ne pas communiquer avec l'auteur de la demande par téléphone plutôt que par écrit? Ne pourrait-on pas demander ces précisions le jour même où la demande est reçue plutôt que d'attendre que le délai de 30 jours soit presque écoulé? Si la demande nécessitait effectivement des précisions, le changement était-il si important qu'il s'agit maintenant d'une nouvelle entraînant un nouveau délai de réponse de 30 jours, ou n'y aurait-il pas lieu de maintenir le délai initial?

Et dans quelles circonstances peut-on demander une prorogation du délai de réponse? Du strict point de vue légal, il suffit de demander la prorogation avant l'expiration du délai initial de 30 jours. Mais est-ce bien utile? Lorsqu'une prorogation sera nécessaire, pourquoi ne pas en faire part au demandeur dès que possible?

Dans quelles circonstances une prorogation de délai est-elle justifiée? La Loi (article 9) semble suffisamment claire, mais tout dépend de l'attitude que l'on adopte à l'égard de cette disposition.

> 9.(1) Le responsable de l'institution fédérale peut proroger le délai [. . .] d'une période que justifient les circonstances dans les cas où;
>
> a) l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à affectuer pour donner suite à la demande [. . .]

Ce libellé appelle manifestement des interprétations différentes. Qu'est qu'une «prorogation que justifient les circonstances»? Étant donné que le verbe «justifier» est un terme vague, il comporte habituellement, s'agissant de délais, une limite inférieure et une limite supérieure. Ainsi, dans une situation donnée, des limites inférieure et supérieure

de 15 et de 60 jours peuvent être considérées comme justifiées.

Mais le Guide de la politique provisoire du Conseil du Trésor ne fait qu'une seule fois mention des prorogations de délai, et simplement pour enjoindre aux ministères d'informer le Commissaire à l'information chaque fois que la prorogation dépasse 30 jours. Le Guide ne mentionne pas que les prorogations doivent être aussi courtes que possible dans les circonstances. Rien n'indique quelle pourrait être la prorogation minimale, même si seulement quelques jours de plus sont nécessaires. Par conséquent, les ministères demandent invariablement des prorogations d'au moins 30 jours. Et lorsque d'autres prorogations sont requises, il s'agit toujours de multiples de 30 jours.

L'article 9 permet également les prorogations de délai dans les cas où les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai. Qu'est-ce que cela signifie? Les Lignes directrices du Conseil du Trésor se prêtent à diverses interprétations quant au sens à donner au terme «consultations» et quant à savoir si des consultations sont nécessaires et si elles rendent pratiquement impossible l'observation du délai.

Je propose :

a) que lorsqu'une partie des documents ne peut être traitée en raison de la nécessité de consulter un autre ministère, les documents qui ont été traités soient divulgués avant l'expiration du délai et qu'un avis approprié soit envoyé à l'auteur de la demande de communication;

b) que lorsqu'une institution proroge le délai d'une période que justifient les circonstances (20 jours, par exemple) et qu'en fait elle n'a besoin que de cinq jours pour traiter la demande, il y ait faute de sa part si elle ne divulgue pas les documents le sixième jour.

L'effet de l'attitude sur les exceptions

Le paragraphe 2(1) de la Loi dit bien : «[. . .] les exceptions indispensables à ce droit (d'accès) étant précises et limitées [. . .]» Or nous avons vu que les exceptions sont souvent interprétées d'une façon très large, ce qui est contraire aux exigences de la Loi.

Parfois, le problème commence lorsque l'auteur de la demande apprend que l'institution refuse de confirmer ou d'infirmer l'existence des documents demandés et que si de tels documents existaient, ils seraient soustraits à la divulgation. De toute évidence, cette disposition concerne les rares cas où le simple fait de connaître l'existence ou non de documents constituerait en soi une information et causerait un préjudice. Je propose que cette disposition ne soit invoquée que dans les cas où:

a) le ou les documents, à supposer qu'ils existent, pourraient faire

l'objet de l'une ou plusieurs des exceptions prévues par la Loi;

b) le simple fait de confirmer l'existence ou non du document causerait un préjudice, c'est-à-dire par rapport à l'une des exceptions prévues par la Loi.

La question de l'article 25

L'application de l'article 25 demeure l'un des aspects les plus litigeux de la Loi. Dans la décision qu'elle a rendue le 6 juillet 1988 à propos de l'affaire *Ken Rubin c. la Société canadienne d'hypothèques et de logement* (dossier A-108-87), la Cour d'appel fédérale a peut-être levé un malentendu en statuant que même lorsque des responsables gouvernementaux estiment que des documents doivent être entièrement soustraits à la divulgation, ils ont néanmoins l'obligation d'examiner tous les documents visés par la demande de communication afin de déterminer si certains passages de ces documents pourraient être divulgués. Je crois aussi que le jugement signifie que lorsque l'exception est du type discrétionnaire, ce pouvoir de discrétion doit s'exercer au cas par cas. En d'autres mots, le responsable d'une institution peut user de son pouvoir discrétionnaire, au cas par cas, et refuser de divulguer l'information. L'institution ne peut toutefois se donner une politique générale officielle précisant les cas où l'information sera ou ne sera divulguée.

Enfin, la mésentente persiste au sujet du sens à donner aux mots «à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux.» La Cour fédérale a été saisie de la question et nous devrions obtenir des éclaircissements sous peu. D'ici là, nous continuerons de réclamer la divulgation de la plus grande quantité d'information possible.

Renseignements de tiers

L'article 20 serait l'exception la plus importante si l'importance se mesurait au nombre de demandes de révision judiciaire. En fait, quelque deux tiers de ces demandes sont présentées par des tiers cherchant à empêcher la divulgation de ce type de renseignements.

Ces demandes surviennent habituellement lorsque le responsable d'une institution fédérale se propose de divulguer l'information demandée après avoir suivi la procédure prescrite aux articles 27 et 28, et que le tiers demande à la Cour fédérale d'empêcher cette divulgation. En pareilles circonstances, j'estime que le gouvernement devrait :

a) défendre activement sa décision de divulguer l'information en veillant à ce qu'il soit donné suite aux demandes dans les meilleurs délais possible. Il conviendrait en outre de ne pas faire pression sur l'auteur de la demande pour qu'il intervienne dans le litige. Les auteurs de demandes de communica-

tion ont droit à ce que le gouvernement défende leur anonymat et leurs droits (à l'information);

b) divulguer la totalité des autres renseignements demandés, sinon l'exécution de la demande se trouve retardée et le demandeur risque d'être privé de son droit de porter plainte si le règlement du litige prend plus d'une année.

Les décisions annoncées par la Cour d'appel fédérale le 8 juillet 1988 à propos des affaires relatives à l'inspection des viandes (dossiers A-1330, 1331, 1341, 1345 et 1393-87 de la Cour fédérale) devraient faciliter l'interprétation des préjudices décrits à l'article 20. M. le juge Martin, dans une décision non publiée, *St. John's Shipbuilding Limited c. le ministre des Approvisionnements et Services* (dossier T-1682-87 de la Cour fédérale), a déclaré, à la page 9, au sujet des motifs de sa décision :

> «ce que le demandeur a établi, à mon avis, c'est la possibilité que cela nuise à sa compétivité. Toutefois, ce risque ne satisfait pas au critère établi par le juge MacGuigan dans l'affaire *Canada Packers Inc. c. le ministre de l'Agriculture et autres* (Cour d'appel fédérale, n^{O} de greffe A-1345-87), dans lequel le juge a declaré qu'il faut interpréter les exceptions au droit d'accès à l'information prévues aux alinéas c) et d) de l'article 20 de la Loi comme exigeant un risque vraisemblable de préjudice probable. Le risque de préjudice démontré par le requérant en l'espèce participe par trop de la spéculation ou de la simple possibilité pour satisfaire à la norme décrite par le juge MacGuigan.»

Cette norme ainsi que la portée de l'article 20 laissent encore beaucoup de place à l'interprétation et à l'argumentation, étant donné que le plus difficile risque d'être d'appliquer convenablement les faits à la Loi.

J'estime toutefois que les critères établis par la décision rendue dans l'affaire des salaisons revêtent également de l'importance en raison du fait que le libellé des préjudices définis aux alinéas 20(1)c) et d) est semblable à celui des préjudices définis dans les autres articles de la Loi. L'obligation imposée au gouvernement de justifier le refus de retenir de l'information est manifestement plus forte que beaucoup ne l'avaient cru.

Enfin

Je ne voudrais pas créer l'impression que l'attitude est la seule cause des problèmes découlant de la Loi. Il y en a d'autres. Ainsi, il y a des retards qui semblent impossibles à surmonter et des problèmes d'interprétation où l'attitude n'entre pas en ligne de compte. La Cour est actuellement saisie d'un certain nombre de ces

problèmes et d'autres encore lui seront probablement soumis au cours des années qui viennent. Néanmoins, j'estime que l'approche ou l'attitude qu'adoptent les conseillers et administrateurs gouvernementaux peut avoir un effet positif sur le fonctionnement de la *Loi sur l'accès à l'information*.

L'allocution de Me Tetro a reçu un accueil favorable. Néanmoins, nous sommes conscients de la situation difficile dans laquelle se trouvent les avocats du gouvernement. Dans le domaine de l'accès à l'information, ils doivent aider le gouvernement à faire observer les principes de la *Loi sur l'accès à l'information*, c'est-à-dire de divulguer tout ce qui ne peut faire l'objet d'une exception. Par contre, les avocats du gouvernement sont également obligés de conseiller les administrateurs qui estiment nécessaire de s'opposer à la divulgation de renseignements.

DÉLAI DE RÉPONSE : CITATION

Ainsi, le projet de loi prescrit expressément un délai de 30 jours pour répondre aux demandes. En même temps, il autorise l'institution fédérale à repousser l'échéance dans certains cas déterminés. Afin d'éviter toute possibilité de décision arbitraire, le projet dispose que le commissaire à l'information peut intervenir et contrôler le bien-fondé de la prolongation. L'expérience américaine nous apprend que les délais trop rigides sont constamment violés parce qu'ils ne sont pas réalistes et les tribunaux n'arrivent pas à les faire respecter. Il est clair que lorsqu'il sera possible de répondre à une demande en moins de 30 jours, cela sera fait. Je crois qu'on n'aura aucun mal à obtenir le concours et la collaboration de la Fonction publique. Le meilleur moyen d'assurer que les fonctionnaires appliqueront la loi avec enthousiasme et célérité est de garder intacte la capacité de l'Administration d'en respecter les prescriptions. Voilà le principe fondamental dont s'inspire le Projet de loi.

L'honorable Walter Baker, c.r., c.p.
Le 11 décembre 1979
Comparaissant devant le Comité permanent
de la justice et des affaires juridiques
au sujet du Projet de loi C-15

La raison d'être du délai de réponse imposé par la Loi coule de source : une institution fédérale qui veut éviter la divulgation d'un document a tout à gagner d'un retard, alors que l'auteur d'une demande de communication a beaucoup à perdre.

Les retards continuent de présenter une difficulté majeure en ce qui concerne le respect de la Loi, et nous avons par conséquent procédé à un examen particulier du problème cette année. Nous présentons ci-après nos conclusions.

Nous avons donc commencé à accorder la priorité aux retards et aux prorogations de délai à l'automne 1986 et un enquêteur s'occupe maintenant exclusivement de ces plaintes. Cette façon de procéder a grandement accéléré le traitement de ces plaintes et hâté la divulgation d'un certain nombre de dossiers.

Certes, cette accélération de l'instruction des plaintes pour retards est utile, mais notre objectif est d'éliminer la cause des retards. Toutefois, à moins d'un effort délibéré de la part des institutions fédérales, nous n'y arriverons probablement pas. Car, en effet, les retards sont dans une large mesure systémiques : c'est le mode de traitement des

demandes qui est à l'origine des retards et seules les institutions fédérales peuvent changer cette procédure. Encore faut-il qu'elles aient la volonté et les ressources nécessaires pour ce faire.

Lorsque notre enquête permet de conclure à un retard injustifié, nous adressons un rapport au ministre concerné et nous recommandons la divulgation immédiate des documents, sous réserve des exceptions possibles. S'il n'est pas donné suite à cette recommandation, nous recourons à notre droit de demander à la Cour fédérale de réviser le refus de communication, de façon à forcer l'institution à divulguer les documents. En 11 occasions, depuis le début de l'année couverte par ce rapport, nous avons donné l'instruction à notre avocat d'engager des procédures judiciaires pour cause de retard et dans les 11 cas, les documents ont été divulgués avant que la Cour n'entende l'affaire.

Récemment, nous avons, avec un certain succès, assigné des responsables gouvernementaux à témoigner afin qu'ils viennent motiver des retards, avant ou après que nous eussions fait rapport au ministre. Le recours à une démarche aussi radicale entraîne la divulgation rapide des documents. On ne peut toutefois s'empêcher de se demander si les personnes qui ne se sont pas plaintes ont eu à attendre plus longtemps encore, et il va sans dire que de telles procédures formelles ne devraient pas devenir pratique courante dans un bureau calqué sur celui d'un protecteur du citoyen. De plus, ces démarches sont à la fois longues et coûteuses. Or, pour la plupart des auteurs de demandes de communication, le facteur temps revêt une importance capitale.

Habituellement, lorsque nous avons recours aux procédures judiciaires ou aux assignations à témoigner, le retard trouve son origine au cabinet du ministre ou dans des instructions émanant du cabinet du ministre. Les responsables ministériels de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels ont souvent du mal à retrouver les projets de réponse soumis à l'approbation du cabinet du ministre. Il semble que le personnel des ministres ne soit pas suffisamment bien informé de la nécessité de respecter les délais de réponse très stricts imposés par la Loi, ou qu'il ne soit pas toujours conscient du rôle et des pouvoirs que la Loi confère au Commissaire à l'information.

Au cours de l'année 1989-1990, le Commissaire cherchera à rencontrer les sous-ministres afin de tenter de trouver une solution à ce problème.

LIMITES DE TEMPS : CITATION

Parfois, les délais ne tiennent pas compte des réalités. Les Américains prévoient dix jours, mais ce délai n'est jamais respecté ou très rarement d'après ce que j'ai entendu dire. Le comité parlementaire devra étudier ce genre de choses les premières années de l'application de la loi et ensuite présenter des recommandations.

Il m'est difficile de fixer une période bien précise au cours de laquelle le responsable de l'institution devra autoriser l'accès aux dossiers. Si aucun avis n'est donné, on considérera la demande comme refusée et l'on en appellera au Commissaire à l'information qui, à son tour, s'adressera aux tribunaux. Cela peut se compliquer quand il y a demande de communication de toute une série de renseignements. Je me souviens qu'à l'époque où j'étais solliciteur général, la Commission Keable a réclamé tous les documents que possédait la GRC dans certains domaines. Tout cela prend énormément de temps, il est donc difficile de prendre l'engagement que la réponse doit être donnée dans un délai fixe. Voilà pourquoi nous essayons d'inclure dans cet article le type d'amendement recommandé ce matin, de façon que le Commissaire à l'information soit avisé, ce qui lui donne toujours l'occasion de poser des questions. L'alinéa 9a), (b) établit certaines limites. Il est possible d'excéder la période de 30 jours compte tenu de certaines circonstances, si la demande est faite pour un grand nombre de documents, s'il faut faire des consultations pour répondre à cette demande et le Commissaire à l'information peut examiner tout cela. Voilà pourquoi j'ai pensé que pour ces garanties supplémentaires, la façon la plus appropriée était de passer par le Commissaire à l'information pour régler les problèmes qui se posent et auxquels on a fait allusion à ce Comité.

L'honorable Francis Fox, c.r., c.p.
Le 11 juin 1981
Comparaissant devant le Comité permanent
de la justice et des affaires juridiques
au sujet du Projet de loi C-43

La Loi oblige les institutions à répondre aux demandes de communication dans un délai de 30 jours : soit en donnant accès aux documents, soit en indiquant la raison pour laquelle ils ne peuvent être divulgués. Ce délai réglementaire peut être prorogé d'une période que justifient les circonstances si l'observation du délai entravait de

façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande. Le délai peut également être prorogé s'il s'avère nécessaire de consulter un tiers concerné par le document et si ces consultations rendent pratiquement impossible l'observation du délai réglementaire.

Tout dépend donc de ce qui constitue une prorogation «justifiée.» Ainsi, il peut y avoir un besoin légitime de procéder à des consultations, mais si ces consultations peuvent s'effectuer par téléphone en quelques minutes ou en quelques heures, il ne serait pas raisonnable de proroger le délai. La prorogation de délai vise à résoudre les problèmes précis que l'observation du délai causerait au ministère. Elle ne saurait être utilisée comme un moyen pratique de retarder la divulgation des renseignements. Le délai réglementaire a pour objet de donner l'assurance que l'information sera divulguée en temps opportun et non pas au moment qui convient à l'institution fédérale. Abuser des délais soit en omettant d'en tenir compte, soit en demandant des prorogations injustifiées équivaut à refuser l'accès à l'information.

Le problème

Au cours des cinq premières années d'existence de la *Loi sur l'accès à l'information*, il y a eu 362 plaintes pour retard ou prorogation de délai, soit 28 pour cent de l'ensemble des plaintes. Soixante pour cent de ces plaintes ont été trouvées justifiées.

Mais ces chiffres ne recoupent qu'une partie de la réalité. Nos dossiers révèlent que près de 17 pour cent des plaintes concernant les frais ou exceptions comportent également un retard n'ayant pas fait l'objet d'une plainte. La Loi affirme qu'un retard équivaut à un refus de divulguer de l'information. Or, le rapport de 1987-1988, soulignant le problème des retards, indiquait que le nombre de plaintes pour retards et prorogations de délai augmentait d'année en année. Encore cette année, plus d'un tiers de nos enquêtes impliquaient un retard ou une prorogation de délai.

Une plainte générale concernant les retards a donc été entamée par le Commissaire en septembre 1988, afin de cerner le problème et de trouver les solutions possibles. Il s'agissait de déterminer s'il existe des causes systémiques au fréquent dépassement des délais réglementaires de divulgation des documents.

Méthode d'enquête

Nous avons recueilli, auprès du Conseil du Trésor et nos sources, les données relatives aux cinq premières années d'existence de la Loi. Ces données nous ont permis de répertorier 31 institutions qui avaient reçu plus de 120 demandes au cours de cette période. Ces institutions réunies avaient reçu 92 pour cent de toutes les demandes de communication.

Nous avons alors établi, pour chaque institution, un rapport entre les retards et le nombre de demandes reçues, et nous avons soumis neuf ministères et organismes à un examen plus approfondi : Archives nationales, Défense nationale, Emploi et Immigration, Finances, Santé et Bien-être social, Affaires indiennes et du Nord, Revenu Canada (Impôt), Commission de la Capitale nationale et Approvisionnements et Services Canada. Dans cinq de ces institutions, le rapport entre le retard et les demandes était élevé, dans trois autres cas, il était faible, tandis que dans le dernier cas, il se situait entre les deux.

Nous avons également examiné les rapports que ces institutions ont produits sur l'application de la Loi au cours des cinq premières années d'existence de cette dernière, de même que toutes les plaintes. Nous avons interrogé les coordonnateurs de l'accès à l'information et, dans certains cas, d'autres personnes ayant à intervenir dans la réponse aux demandes de communication.

Le résultat

Toutes les personnes interrogées ont fait preuve de collaboration. Elles nous ont indiqué quelles étaient, selon elles, les causes des retards et ont formulé des suggestions sur la façon de résoudre certains, sinon la totalité, des retards.

Il est ressorti de l'enquête que les principaux problèmes sont : les effectifs, la délégation du pouvoir de signature, le processus de consultation ainsi que les problèmes liés aux systèmes et aux ressources.

Les effectifs

La principale cause des retards est l'insuffisance des ressources humaines ainsi que le niveau de rémunération de certains des titulaires de postes liés à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels (AIPRP).

Les retards surviennent le plus souvent lorsque le personnel de l'AIPRP, ou d'un service particulier d'une institution fédérale, a trop de demandes à gérer à la fois. Le phénomène peut être attribuable au fait que certains postes sont vacants ou que le nombre de demandes s'est accru au point de dépasser la capacité du personnel d'y répondre dans le délai de 30 jours ou même en prolongeant le délai.

Ces derniers mois nous avons assisté à de nombreux changements parmi le personnel affecté à l'AIPRP, les employés expérimentés passant à des postes mieux rémunérés, tandis que les postes de niveau inférieur étaient laissés vacants ou étaient occupés par des employés inexpérimentés.

C'est le cas notamment du ministère des Affaires indiennes et du Nord, dont le bureau de l'AIPRP, qui comptait un niveau relativement peu rémunéré, a connu un roulement complet de ses effectifs sur une période de 18 mois. Certains des postes sont demeurés vacants jusqu'au

récent relèvement de leur niveau. De toute évidence, la dotation en personnel constituait un important facteur de retard dans ce ministère.

Au moment de l'entrée en vigueur de la Loi, en 1983, de nombreuses institutions fédérales, reconnaissant l'ampleur possible de la tâche qui les attendait, ont demandé des années-personnes supplémentaires (A.-P.) au Conseil du Trésor. On leur a alors fait savoir qu'aucune A.-P. ne leur serait consentie tant qu'ils n'en auraient pas établi la nécessité en fonction de l'expérience vécue et que les ressources consacrées au programme d'accès devaient être puisées dans les effectifs existants. Par conséquent, la plupart des services d'AIPRP n'ont eu qu'un effectif réduit à leurs débuts et sont demeurés ainsi. D'autres n'ont que tout récemment augmenté leur effectifs.

Certaines institutions fédérales se sont rendues compte de la nécessité d'augmenter leurs effectifs pour pouvoir gérer le nombre croissant de demandes de communication.

Revenu Canada (Impôt), ayant vu le nombre de ses demandes de communication multiplié par sept au cours de l'année 1987-1988, a ajouté cinq postes à sa section de l'AIPRP ainsi que des années-personnes additionnelles dans les services les plus directement visés par les demandes de communication.

Le ministère de la Défense nationale a ajouté trois postes à son service d'AIPRP. Pour sa part, le ministère des Approvisionnements et Services a réagi à l'augmentation du nombre de demandes en ajoutant six postes au cours de l'année écoulée; il prévoyait en ajouter trois autres, mais le Conseil du Trésor n'a pas approuvé cette dernière augmentation. La Commission de la Capitale nationale, qui n'avait auparavant aucun employé à temps plein affecté à l'AIPRP, reconnaît aujourd'hui que le nombre et la complexité des demandes justifient un poste à temps plein. Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a ajouté un poste à son service de l'AIPRP et, à l'instar du ministère de l'Emploi et de l'Immigration, a consacré de nouvelles années-personnes aux programmes où un arriéré de demandes de communication s'était accumulé.

Répondre aux demandes de communication dans les délais réglementaires ou dans un délai prolongé exige la présence d'un service d'AIPRP de taille adéquate et doté d'un effectif complet. De nombreuses institutions ont reconnu ce fait et ont pris les premières mesures visant à résoudre le problème.

Le pouvoir de signature

Le responsable de l'institution a le pouvoir de donner accès aux documents demandés ou de leur appliquer les exceptions prévues par

la Loi. Celle-ci permet également au responsable de l'institution de déléguer ce pouvoir à un ou plusieurs représentants de l'institution. Nous avons toutefois constaté que le nombre et le niveau des représentants auxquels le pouvoir a été délégué peut avoir une incidence sur le délai d'obtention de la signature nécessaire.

Dans quatre des neuf institutions que nous avons examinées, le responsable de l'institution a délégué le pouvoir de divulguer les documents et d'appliquer les exceptions au coordonnateur de l'accès à l'information. Or, trois de ces institutions connaissent un taux de retards faible ou inférieur à la moyenne. Dans le quatrième cas, le taux est élevé, mais le coordonnateur n'est délégataire du pouvoir de signature que depuis décembre 1987, alors qu'auparavant ce pouvoir revenait au responsable de l'institution. Dans deux autres institutions, le responsable n'a pas délégué son pouvoir de signature. Au ministère des Finances, le Ministre signe toutes les réponses et lorsqu'il s'absente pour plus de dix jours, son pouvoir est délégué à la haute direction. Au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, le sous-ministre formule les recommandations et le Ministre approuve toutes les décisions de divulgation.

Le fait de conserver le pouvoir de divulgation ou de refus au plus haut niveau assure le responsable de l'institution d'un contrôle maximal sur la teneur des réponses, mais le prix à payer pour ce contrôle est une augmentation du nombre d'étapes que la réponse doit franchir avant de parvenir au niveau le plus élevé et ainsi que du risque de retard, qui augmente à chaque niveau de révision.

Deux cas survenus récemment au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social illustrent ce phénomène. Dans le premier cas, un avis à un tiers a été envoyé 67 jours après la réception de la demande, plutôt que dans le délai de 30 jours exigé par la Loi et ce, en raison du fait qu'il a fallu 34 jours pour obtenir du sous-ministre l'autorisation d'envoyer l'avis. Dans le second cas, la réponse à une demande non compliquée a été en retard de 15 jours, parce qu'il a fallu 26 jours pour obtenir du ministre l'autorisation de divulguer le document.

À l'autre extrémité, on retrouve le ministère des Affaires indiennes et du Nord, où le pouvoir est délégué à tous les gestionnaires, jusqu'au niveau des directeurs généraux, des directeurs généraux régionaux et des directeurs relevant des sous-ministres adjoints, ce qui représente une quarantaine de personnes. Nous avons demandé comment le ministère parvenait à assurer l'uniformité de ses décisions avec un aussi grand nombre de délégataires du pouvoir de signature. On nous a répondu que «vu l'accroissement du nombre et de la complexité des demandes depuis l'entrée en vigueur de la Loi, la situation a évolué au point où dans les

faits, seuls un sous-ministre adjoint et le coordonnateur de l'AIPRP exercent le pouvoir de signature.» Le ministère procède donc de la même manière que beaucoup d'autres et la question est de savoir pourquoi autant de personnes bénéficient du pouvoir de signature sur papier, mais non pas dans les faits.

Nous en sommes venus à la conclusion que le mode de délégation le plus efficace, pour éviter les retards, est celui qui consiste à accorder le pouvoir de divulgation ou de refus au coordonnateur de l'AIPRP, notamment lorsque cette personne occupe un poste suffisamment élevé dans l'échelle hiérarchique et qu'elle a directement accès au sous-chef de l'institution. Les réponses simples peuvent être signées et envoyées en minimisant les retards au maximum, tandis que les questions délicates peuvent être soumises directement à la direction du sous-chef ou du responsable de l'institution.

Le processus de consultation

Lorsqu'une institution fédérale en consulte une autre au sujet de documents demandés en vertu de la Loi, il fixe notamment à cette dernière un délai de réponse, de façon à pouvoir s'acquitter des obligations que la Loi lui impose. En règle générale, les institutions fédérales s'efforcent de respecter ces délais, sachant que la prochaine fois ce sont peut-être elles qui chercheront à obtenir une réponse rapide d'un autre ministère.

Il est toutefois moins facile, voire impossible, d'imposer de telles échéances lorsqu'il faut consulter un organisme d'un autre gouvernement ou d'un autre pays. Dans ces cas, il est extrêmement difficile de déterminer de combien de jours le délai initial de 30 jours devrait être prolongé et de nombreux retards sont le résultat du non-respect de délais prolongés.

Malheureusement, il n'existe pas de solution facile à ce problème. Les institutions jugent du mieux qu'elles le peuvent en se fiant à leur expérience, mais il ne s'agit tout au plus que d'hypothèses savantes. De nombreuses institutions adoptent pour principe de divulguer ce qu'elles peuvent avant l'expiration du délai, tout en faisant savoir à l'auteur de la demande que la décision concernant la divulgation des autres documents sera prise une fois connus les résultats de la consultation.

Dans certains cas où les consultations n'ont pas abouti avant l'expiration du délai, il peut y avoir lieu de refuser l'accès aux documents en attendant d'avoir obtenu l'autorisation de les divulguer du tiers consulté. Cette façon de procéder pourrait notamment s'appliquer lorsqu'un document a d'abord été reçu d'un autre gouvernement sous le sceau du secret, mais qu'il y a maintenant raison de croire qu'il pourrait être divulgué.

Une lettre adressée par le secrétaire administratif du Comité d'examen de

la sécurité à la Commissaire à l'information illustre bien le dilemme auquel une institution est confrontée lorsque la réponse à une demande de communication échappe à son contrôle :

> [Traduction]
> «Vous savez, je crois, que notre président est depuis longtemps favorable à l'idée d'accorder aux canadiens un meilleur accès à l'information gouvernementale. Au cours des quatre dernières années, le Comité d'examen et son personnel ont rendu publique une grande quantité d'information qui était depuis longtemps tenue secrète. Je crois fermement qu'il y a encore beaucoup trop de renseignements gardés secrets inutilement. Et pourtant, en dépit de cette attitude et malgré nos meilleurs efforts, votre bureau a trouvé que deux plaintes déposées contre nous étaient bien fondées.
>
> Bien que nous devions prévoir le délai qu'exigera la réponse à une demande de communication, nous n'exerçons aucun contrôle sur les ministères qui effectuent le travail. Dans une telle situation, je ne vois pas comment nous pouvons éviter de nous tromper assez souvent. Certes, il serait plus sensé de déterminer le bien-fondé des plaintes en fonction du délai de réponse réel, par rapport à la somme de travail exigée, qu'en fonction d'une prévision.
>
> Quoi qu'il en soit, j'estime que vous devez savoir que vous comptez de très ardents défenseurs de votre mandat au sein de cette organisation; des défenseurs qui trouvent le processus extrêmement frustrant.»

Nous comprenons bien ce point de vue, mais nous devons toujours préciser que, quels que puissent être les antécédents d'une institution, il nous faut néanmoins juger chaque plainte individuellement ainsi que le libellé de la Loi.

La Loi dispose que les prorogations doivent porter sur des périodes précises et que l'institution qui reçoit la demande de communication doit presser l'autre partie de répondre dans un délai raisonnable et déterminé. Bien que nous soyons sensibles aux difficultés que peut connaître l'institution responsable, nous n'avons d'autre choix que de considérer une plainte comme justifiée lorsque le délai a été dépassé selon la Loi.

Problèmes liés aux systèmes et aux ressources

Les autres problèmes qui contribuent aux retards sont l'insuffisance de moyens techniques, tels des systèmes de repérage informatisés, la piètre qualité des systèmes de récupération des documents, l'absence de directives opérationnelles concernant l'AIPRP et la décentralisation des mécanismes de réponse, qui ne laissent aux coordonnateurs que peu de contrôle sur les délais.

Repérage

Bien que l'absence de systèmes informatisés ne soit pas forcément une cause majeure de retard, elle aggrave le problème lorsque d'autres facteurs entrent en ligne de compte. Ainsi, l'absence de système informatique vient exacerber le problème causé par une pénurie de personnel et peut prolonger grandement le délai de production des relevés statistiques et autres, alors que ce temps pourrait plutôt être consacré au traitement des demandes de communication.

La plupart des grandes institutions fédérales possèdent des systèmes de repérage informatisés afin de faciliter la gestion des demandes de communication. Certaines, comme Approvisionnements et Services Canada et Emploi et Immigration, se sont récemment dotées de tels systèmes d'AIPRP n'ont pas sufffisamment de personnel de toute façon, les systèmes manuels nécessitant une main-d'oeuvre abondante ne constituent pas un moyen efficace de suivre la progression des demandes de communication.

Récupération

Certaines institutions ont du mal à identifier et à repérer les documents en raison de systèmes de cataloguage et de récupération inadéquats. Si ce phénomène n'est apparemment pas une cause majeure de retards, il y contribue néanmoins.

L'amélioration de la gestion des documents dans les institutions fédérales est l'une des grandes priorités du plan quinquennal actuel des Archives nationales. La mise en place d'un nouveau programme de formation en gestion des documents est l'une des multiples initiatives prises afin d'améliorer la situation, mais les problèmes liés aux systèmes de récupération inadéquats ne se régleront pas facilement.

Instruction

Près de six ans après l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information*, certaines institutions fédérales n'ont toujours pas publié les méthodes de fonctionnement de leur service d'AIPRP. Là encore, cette situation ne constitue peut-être pas en soi une cause majeure de retard, mais elle risque d'entraîner et entraîne effectivement des problèmes, lorsque les nouveaux employés du service d'AIPRP et les personnes responsables de l'examen des documents ne savent pas ce que l'on exige d'eux.

Décentralisation

Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social est l'un de ceux dont nous savons qu'il possède un service d'AIPRP décentralisé. Dans ce ministère, les demandes de communication peuvent être adressées au coordonnateur ministériel de l'accès à l'information ou à l'un ou l'autre des

huit coordonnateurs des directions générales. Le coordonnateur de l'AIPRP et les autres ressources des directions générales ne relèvent pas du coordonnateur ministériel. Celui-ci n'est pas toujours au courant des demandes de communication reçues par une direction générale, des prorogations demandées, des consultations en cours ou de la date d'expiration du délai de réponse. Bien que toutes les réponses passent par le coordonnateur ministériel avant d'être soumises à l'approbation du ministre, le coordonnateur ministériel n'exerce pas un contrôle suffisant sur l'opération. Cette situation changera peut-être lorsque le système de repérage informatisé devant relier le coordonnateur ministériel et ceux des directions générales aura été mis en place, mais il faut voir quel degré de contrôle effectif un ministère peut exercer lorsque les ressources affectées à l'AIPRP ne relèvent pas d'un seul et même service.

Solution au problème des retards

Notre enquête a permis de conclure que la plupart des retards sont provoqués par la pénurie de personnel suffisamment formé, les méthodes d'obtention des autorisations signées et la nécessité de procéder à des consultations.

Sauf dans le cas de certains retards attribuables aux consultations, nous croyons que la solution se trouve au sein de l'institution concernée.

De plus, si les retards persistent alors que tous les autres moyens ont été épuisés, la seule solution consiste à engager suffisamment de ressources pour permettre au personnel de l'AIPRP et à d'autre personnel du ministère de traiter les demandes de communication dans les délais prescrits par la Loi. Il faut d'autre part, outre engager des ressources, mettre en place une procédure de signature comportant moins de niveaux, car ceux-ci rendent les retards inévitables. L'atteinte de ces deux objectifs exige de ferme soutien du chef et du sous-chef de l'institution. Le responsable de l'institution doit être disposé à laisser d'autres personnes juger de l'opportunité de divulguer des documents. De plus, lorsqu'il apparaît nécessaire de soumettre une demande de commucation au responsable de l'institution, les collaborateurs de ce dernier doivent être conscients des obligations imposées par la Loi.

Raisons de la lenteur de l'opération : Autres facteurs

Il y a deux autres facteurs à l'origine de la prolongation du délai qui s'écoule entre la présentation de la demande de communication et la réception des documents : la nécessité pour les institutions de prélever et de divulguer les parties ne pouvant faire l'objet d'une exception et le devoir de traiter les particuliers et les tiers de façon équitable.

LES PRÉLÈVEMENTS : CITATION

[Traduction]
[Le ministère] m'informe que «tous les documents restants sont intégralement soustraits à la divulgation conformément aux paragraphes 13(1) et 15(1).»

Il me semble que cela viole le principe de prélèvement énoncé à l'article 25 de la Loi. Je crois également qu'une bonne partie des prélèvements effectués ne pouvaient se justifier en vertu des paragraphes 13(1) et 15(1). Je ne saurais dire, toutefois, si tel est effectivement le cas. J'aurais peut-être pu déterminer si les prélèvements étaient raisonnables si ceux-ci avaient été discrets et si l'on avait au moins laissé une partie du contexte. Je dois dire que dans l'ensemble, [le ministère] semble de moins en moins tenir compte du principe de prélèvement. Peut-être est-il débordé de travail; peut-être qu'en procédant ainsi, il peut limiter l'accès aux documents par des moyens administratifs.

Je vous demande donc d'enquêter sur la demande susmentionnée.

Un plaignant
Extrait d'une lettre de 1988 au
Commissaire à l'information

L'article 25 exige que l'institution divulgue toute partie du document pouvant être prélevée des parties impossibles à divulguer, «à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux.»

Cette disposition continue, quant à elle, de poser des problèmes. Il peut arriver que les documents soient volumineux et que le personnel des institutions soit réticent à consacrer des heures à l'inventaire et à la préparation des parties ne pouvant faire l'objet d'une exception. Souvent, les institutions prétendent que, sans les parties frappées d'exception, le reste du document est dépourvu de sens.

À notre avis, seul l'auteur de la demande est en mesure de dire qu'une partie du document est dépourvue de sens. Ainsi, un simple titre de rubrique peut constituer une information significative, malgré la suppression du texte qui suit. La taille du document peut en soi constituer un message pour l'auteur de la demande, de sorte que le fait d'inclure des pages blanches numérotées peut s'avérer utile,

[redacted]

21(1)(a)

[redacted]

On a motion by V. Dupuis, seconded by B.C. Ross, ADOPTED.

Sur une motion de V. Dupuis, appuyée par B.C. Ross, ADOPTÉE.

4.2 Appointment to the Advisory Committee on Real Property

4.2 Nomination au Comité consultatif des Biens immobiliers

[redacted]

19(1)

21(1)(a)

[redacted]

The Committee, having considered the motion by the Vice-Chairman of the Commission,

Le Comité prend en considération la motion proposée par le Vice-président de la Commission, et

MADE THE FOLLOWING DECISION:

DÉCIDE CE QUI SUIT:

[redacted]

21(1)(a)

[redacted]

On a motion by P. Bastien, seconded by B.C. Ross, ADOPTED.

Sur motion de P. Bastien, appuyée de B.C. Ross, ADOPTÉE.

[redacted]

5.0

21(1)(a)

[redacted]

quoique dans certains cas, même la taille du document ne puisse être divulguée. Des documents qui indiquent la durée d'une discussion, ou le fait qu'une décision n'était pas unanime, seront probablement utiles pour l'auteur de la demande, même si le fond de la discussion ou de la décision a pu être soustrait à la divulgation.

Il arrive fréquemment que nos enquêtes révèlent que les institutions n'ont pas procédé aux prélèvements qui à notre avis auraient dû être effectués. Dans ces cas, nous recommandons aux représentants des institutions concernées d'envisager l'application de l'article 25. Souvent, on nous demande ensuite de préciser les parties du document qui, selon nous, devraient être prélevées et divulguées. Bien que nous soyons disposés à fournir des exemples pouvant s'avérer utiles, l'article 25 exige que ce soit l'institution, et non pas nous, qui examine le document et qui trouve les parties auxquelles l'auteur de la demande peut avoir accès. Néanmoins, les institutions ne divulguent souvent que les parties que nous avons citées en exemples. Il s'ensuit d'autres longues discussions et de nouvelles tentatives d'amener les institutions à se plier aux exigences qui leur sont imposées, tandis que l'auteur de la demande doit continuer d'attendre les documents auxquels il a droit.

Les représentants des institutions trouveront peut-être qu'il n'est pas raisonnable de notre part de veiller à ce que les demandeurs obtiennent intégralement chaque partie d'un document pouvant être significative pour eux et ne pouvant faire l'objet d'une exception. Lorsque nous serons incapables de parvenir à une entente avec une institution, et qu'il apparaîtra que les passages en cause ne pourront probablement pas contribuer à une meilleure information du demandeur, nous en ferons part à ce dernier. Ce faisant, nous préciserons toutefois qu'il appartient au demandeur de décider si nous devons chercher à obtenir la divulgation des parties pouvant être prélevées.

Nous croyons que nous devons continuer de surveiller étroitement l'application de l'article 25, à défaut de quoi nous risquons de voir se dessiner une tendance à effectuer de moins en moins de prélèvements et, par voie de conséquence, à ne pas divulguer, et cela sans justification aucune, certaines parties des documents demandés.

La page précédente est extraite de documents communiqués afin d'indiquer la quantité de travail et de réflexion nécessaire pour une bonne application du prélèvement.

DROITS DES TIERS

Le processus de divulgation se trouve inévitablement ralenti par l'obligation qu'impose la Loi de tenir compte des droits des particuliers et des tiers, lorsque de l'information les concernant fait l'objet de demandes de communication.

En pareilles circonstances, il faut que les fonctionnaires veillent à ce qu'aucun renseignement personnel protégé ne soit divulgué en vertu de la Loi. Cette opération peut exiger des contacts avec la personne concernée, les avocats du ministère et le Commissaire à la protection de la vie privée. La Loi précise la marche à suivre pour aviser les tiers avant qu'une institution ne procède à la divulgation de renseignements commerciaux confidentiels. Les tiers peuvent soit consentir à la divulgation, soit demander une révision judiciaire afin d'empêcher la divulgation des renseignements.

Parallèlement, le Commissaire à l'information doit prévenir les tiers et leur donner la possibilité d'intervenir avant que nous recommandions la divulgation des documents à un ministre.

Il ne saurait y avoir de discussion quant à la nécessité d'obtenir la marche à suivre, qui vise à établir un équilibre entre des intérêts divergents. Leur mention n'a ici pour objet que d'illustrer le fait que les droits d'une personne à obtenir la divulgation d'un document en temps opportun peuvent se trouver gravement diminués par le droit d'une autre personne d'essayer d'empêcher une telle divulgation.

La consultation des tiers retarde inévitablement la réponse aux demandes de communication et les recours devant les tribunaux engagés par des tiers représentent une cause particulière de retard pour les auteurs de demandes de communication.

Droits des tiers d'empêcher la divulgation

L'article 20 de la Loi peut s'appliquer aux demandes de communication visant des documents qui renferment des renseignements au sujet d'un tiers. Cet article interdit en effet (moyennant certaines exceptions) la divulgation des documents dont la divulgation risquerait de causer préjudice à des tiers. Il s'agit notamment des documents contenant des secrets industriels, des renseignements financiers ou commerciaux de nature confidentielle fournis à une institution fédérale par un tiers, ainsi que des documents dont la divulgation risquerait de nuire à la compétitivité d'un tiers ou dont la divulgation risquerait d'entraver des négociations menées par lui.

Lorsque l'institution, après avoir examiné les documents, entend les divulguer, mais estime qu'ils pourraient contenir des renseignements de la nature de ceux décrits à l'article 20, elle doit, dans les 30 jours suivant la réception de la demande, aviser le tiers et lui donner la possibilité de présenter ses observations quant aux raisons qui justifieraient un refus de communication.

Le tiers a 20 jours pour présenter ses observations, après quoi l'institution a encore 10 jours pour déterminer s'il y a lieu de divulguer le document. Le tiers est avisé de la décision, et si celle-ci est favorable à la divulgation, le tiers a encore 20 jours, après transmission de l'avis, pour exercer un recours en révision devant la Cour aux termes de l'article 44. L'institution doit en outre donner avis de ce recours à la personne qui avait demandé communication du document.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, il y a eu 133 recours en révision au termes de l'article 44. Lorsqu'un tel recours est exercé, l'institution fédérale ne peut communiquer les documents au demandeur à moins que la demande de révision ne soit retirée ou que la Cour ordonne la divulgation.

Cette étape est souvent très longue. Une demande de révision présentée en vertu de l'article 44 est entendue à une date fixée par la Cour. Or, il est peu probable que la Cour fixe cette date avant que l'une ou l'autre des parties ne lui ait demandé de le faire.

Dans les 29 dossiers sur lesquels la Cour a prononcé un jugement, le délai moyen entre l'exercice du recours en révision et la date du jugement a été d'environ deux ans. Dans 51 cas, le tiers a retiré sa demande de révision avant que l'affaire ne soit entendue. En moyenne, le retrait n'est intervenu qu'un peu plus d'un an après l'exercice du recours en révision. À moins qu'il ne décide de se constituer comme partie à l'instance, l'auteur de la demande ne peut accélérer les choses. Le tiers croira probablement qu'il est dans son intérêt de retarder l'audition de l'affaire, remettant ainsi à plus tard une éventuelle ordonnance de divulgation du document. D'autre part, il peut arriver que l'institution fédérale, pour une raison ou pour une autre, ne fasse aucun effort pour hâter l'audition de l'affaire. Au terme de l'année financière, 53 recours en révision exercés en vertu de l'article 44 n'avaient toujours pas été résolus. Or, dans un grand nombre de cas, le phénomène tient probablement au fait que ni le tiers ni l'institution fédérale n'ont pris de mesures pour hâter l'audition de l'affaire.

Qui doit, ou devrait, veiller à ce que les recours exercés en vertu de l'article 44 se règlent dans un délai raisonnable? Est-ce le tiers, qui a demandé une ordonnance de non-divulgation? Est-ce l'institution fédérale, dont la volonté de se conformer à une demande de communication se trouve temporairement entravée par le recours en révision? Ou est-ce l'auteur de la demande, dont le désir d'avoir accès aux documents continue d'être brimé?

Les auteurs de demandes de communication pourraient, aux termes du paragraphe 44(3), se constituer comme partie à l'instance et demander ainsi que l'affaire soit

entendue dans les plus brefs délais. Or, nous estimons que cette démarche ne devrait pas être nécessaire. Le Conseil du Trésor a récemment confirmé publiquement la nécessité de préserver l'anonymat des personnes qui demandent communication de documents en vertu de la Loi. (Rapport de mise en oeuvre de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels n^{O} 15, 18 janvier 1989). Nous abondons dans le même sens. Et même lorsque les demandeurs n'ont pas d'objection à ce que leur identité soit divulguée, il semble qu'il n'y ait pas de raison pour laquelle ils devraient faire un effort particulier pour obtenir le règlement rapide d'un différend entre l'institution fédérale et le tiers. Si l'auteur de la demande choisit de ne pas se constituer comme partie à l'instance, l'élimination des retards indus doit incomber soit à l'institution fédérale, soit au tiers.

Dans une affaire judiciaire, c'est normalement le demandeur qui a l'initiative et qui doit voir à ce que l'affaire soit entendue. Mais, comme nous l'avons souligné, dans le cas des recours exercés en vertu de l'article 44, les retards sont dans l'intérêt des tiers et il serait irréaliste de s'attendre à ce qu'ils fassent des démarches pour hâter une audition.

Quelle est par ailleurs la responsabilité de l'institution fédérale? Elle a le devoir de divulguer les documents dont la communication lui est demandée en vertu de la Loi, sauf exception prévue par cette dernière. Les représentants de l'institution ont examiné le document et ont conclu qu'il n'y avait pas lieu d'invoquer une exception (du moins pour certaines parties du document) et, plus particulièrement, que l'article 20 ne s'appliquait pas.

L'institution ne peut, étant donné qu'un recours en révision a été exercé en vertu de l'article 44, s'acquitter du devoir que lui impose la Loi tant que la demande n'aura pas été entendue et jugée. Nous croyons par conséquent que le responsable de l'institution a le devoir de veiller à ce que la Cour examine aussi rapidement que possible les demandes présentées en vertu de l'article 44.

Le Commissaire devrait-il chercher à intervenir dans les recours en révision exercés en vertu de l'article 44? Nous pourrions nous constituer comme partie aux termes de l'alinéa 42(1)c) moyennant autorisation de la Cour, autorisation qui nous serait donnée si nous pouvions établir que nous avions pris part à l'affaire ou qu'une nouvelle question de droit touchant l'opération de la Loi risquait d'être soulevée. Toutefois, étant donné que l'institution fédérale avait décidé de divulguer les documents et que seul le recours exercé par le tiers l'en avait empêchée, nous n'aurions probablement pas reçu de plainte de l'auteur de la demande. En fait, dans la vaste majorité des cas, ce n'est que lorsque nous examinons le registre du tribunal que nous savons qu'un recours a été exercé en vertu de l'article 44. Nous ne sommes pas au courant des faits en cause si nous

n'avons pas reçu de plainte. Or, il arrive fréquemment que les arguments du tiers soient contenus dans un affidavit confidentiel auquel nous n'aurions pas accès à moins de nous constituer comme partie à l'instance.

Il ne serait pas très pratique pour nous d'enquêter sur les faits relatifs aux nombreux recours exercés en vertu de l'article 44, étant donné qu'il y en a eu 49 au cours de la seule année visée par le présent rapport. Nous ne devrions pas non plus avoir à envisager de nous constituer comme partie. Le gouvernement a en effet adopté dans ces cas la position voulant que les documents soient divulgués, étant donné qu'ils ne ressortissent pas aux dispositions de l'article 20. Nous n'oserions certainement pas soulever des arguments allant à l'encontre de la position du gouvernement, de sorte qu'il serait passablement inutile pour nous d'intervenir en ce qui concerne la question soumise au tribunal. En prenant part aux procédures judiciaires, nous nous trouverions à consacrer temps et argent à une démarche qui revient à l'institution fédérale concernée.

Nous sommes préoccupés par le fait que le gouvernement n'a pas hâté l'audition de ces causes. Il s'agit d'une préoccupation sérieuse, parce qu'un retard risque de priver un demandeur de ses droits. L'article 31 de la Loi exige qu'une plainte soit déposée dans un délai d'un an à compter de la date de la demande de communication. Or, en exerçant le recours prévu à l'article 44, le tiers se trouve à empêcher la divulgation des documents jusqu'à ce qu'une décision finale ait été rendue par le tribunal. Et comme nous l'avons signalé plus tôt, il arrive fréquemment que cette opération prenne plus d'un an.

Le demandeur se trouve donc incapable de déposer une plainte en vertu de la Loi et le défaut du gouvernement d'exercer des pressions en faveur d'une décision hâtive entraîne la perte d'un droit pour l'auteur de la demande de communication.

Les retards au Commissariat à l'information

Une bonne partie de ce rapport est consacrée aux retards dans le traitement des demandes, généralement dans les institutions fédérales, mais ce serait négligence de notre part de ne pas reconnaître que notre bureau est responsable d'une partie des retards dans les enquêtes.

Un premier problème tient au fait que non seulement le nombre, mais aussi la complexité des documents demandés, augmente. Dans les premières années, une seule visite à un ministère suffisait à résoudre la plupart des plaintes. Aujourd'hui, il faut en moyenne entre cinq et six visites.

Un second problème découle des limites à la délégation du pouvoir de tenir les enquêtes relatives aux affaires internationales et à la défense contenues au paragraphe 59(2) de la *Loi sur l'accès à l'information.*

> 59.(2) Le Commissaire à l'information ou un commissaire adjoint ne peuvent déléguer la tenue des enquêtes portant sur les cas où le refus de communication totale ou partielle d'un document se fonde sur les alinéas 13(1)a) ou b) ou l'article 15 qu'à un de ses collaborateurs choisis parmi quatre de ses cadres ou employés et qu'il désigne spécialement à cette fin.

Les enquêteurs affectés à ces enquêtes ont une lourde charge de travail, non seulement parce que leur nombre est limité, mais aussi parce que les plaintes concernant les relations internationales ou la défense sont complexes et portent habituellement sur des documents volumineux, d'où accumulation du nombre de plaintes de ce type accusant un retard.

Les retards dans les enquêtes aggravent le sentiment de frustration chez les personnes qui cherchent à avoir accès à des documents gouvernementaux et nous sommes très conscients de la nécessité d'améliorer notre délai de réponse aux plaintes.

EN RÉSUMÉ

DE LA PATIENCE : CITATION

[Traduction]
Faire changer de cap à un superpétrolier chargé filant à toute vapeur est un jeu d'enfant comparativement à la difficulté de susciter un changement de cap significatif au sein de l'appareil de l'État. Il s'agit d'une tâche qui est au-delà des forces des gouvernements, coincés entre des échéances électorales. Il s'agit plutôt d'une tâche qui exigera des décennies de leadership éclairé assorti d'une vision nouvelle des relations entre l'État et la société.

Alan Cairns
"The Embedded State: State-Society Relations in Canada"
De *"State and Society: Canada In Comparative Perspective"*
Keith Banting, Coordonnateur en recherche, p.57, vol.31, 1985
University of Toronto Press

L'expérience vécue au Canada par rapport à la liberté de l'information fait ressortir la véracité de ces propos. Après six ans, ceux qui ont fait pression en faveur de l'adoption de ce qui allait devenir la *Loi sur l'accès à l'information* apparaissent encore comme des visionnaires. L'an 2001 pourrait bien être l'année où la liberté de l'information pourra enfin être tenue pour acquise au Canada.

La *Loi canadienne sur l'accès à l'information* est l'une des meilleures du genre au monde, principalement en raison du fait que le Commissaire à l'information a directement accès à la totalité des documents assujettis à la Loi ainsi qu'à tous les administrateurs. Nos enquêteurs examinent les documents visés par les demandes de communication et s'efforcent de persuader les institutions fédérales de respecter les échéances et de divulguer tout ce qui ne fait pas l'objet d'une exception. Les enquêteurs insistent sur le respect des principes de prélèvement, car agir autrement équivaut à choisir la voie de la facilité, à savoir substituer arbitrairement notre jugement à celui de la personne qui cherche à obtenir de l'information.

Par conséquent, le gouvernement et l'appareil bureaucratique sont susceptibles de trouver la Loi plus gênante qu'une loi qui prévoirait la révision judiciaire comme premier recours.

La transparence de l'État entraîne des coûts et exige une attitude positive. Le gouvernement du Canada a fait quelques pas en avant par rapport à son engagement d'améliorer le statut des coordonnateurs de l'accès à l'information et à son projet de mettre en place un programme de formation en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Il nous a également affecté davantage de personnel, autre signe positif de sa volonté de venir en aide aux personnes qui ont recours à la Loi.

Peut-être l'homme de barre a-t-il reçu ordre d'opérer un changement de cap important?

Les plaintes exprimées en données statistiques

LES NOMBRES

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès à l'information, le 1er juillet 1983, 4 535 plaintes ont été reçues. Le tableau 1 indique l'état d'avancement des plaintes, tandis que les autres en montrent la répartition et le mode de règlement.

Des 2 811 plaintes reçues cette année, 2 235 concernaient une série de demandes d'accès similaires soumises à un ministère en particulier.

Tableau 1
ÉTAT D'AVANCEMENT DES PLAINTES

Du 1er avril 1988 au 31 mars 1989

REPORTÉE DE L'ANNÉE PRÉCÉDENTE	431
OUVERTES DURANT L'ANNÉE	2,811
FERMÉES DURANT L'ANNÉE	642
EN COURS D'INSTRUCTION	2,600

LA TERMINOLOGIE

Contrairement aux instances devant les tribunaux civils, où la demande est soit «accueillie», soit «rejetée», ou aux instances devant les tribunaux criminels, ou l'accusé est trouvé coupable ou non coupable, le Commissaire à l'information instruit les dossiers par médiation, démarche qui peut aboutir à des conclusions, règlements et résultats variés.

La **catégorie** de plainte décrit le genre de plainte dont il s'agit. La plupart des plaintes concernent le refus d'une institution de divulguer la totalité ou une partie d'un document demandé aux termes de la Loi, mais nous sommes également appelés à instruire des plaintes au sujet de la longueur des délais de réponse, des frais demandés, de la langue des documents divulgués, des publications requises en vertu de la Loi, et toute autre matière connexe.

Notre **conclusion** indique si d'après notre évaluation de la plainte, celle-ci est justifiée ou non. Il peut arriver que la plainte soit mineure -- une page non divulguée sur plusieurs centaines -- ou que l'institution puisse remédier à la situation immédiatement. Au moment d'établir notre conclusion, toutefois, nous nous demandons si le plaignant avait raison de porter plainte. Il ne nous appartient pas de décider si la page que le ministère a refusé de divulguer revêtait une importance véritable.

Le **règlement** d'une plainte correspond aux mesures que nous avons prises à son égard. Nous nous efforçons de jouer le rôle d'intermédiaire entre le plaignant et l'institution fédérale concernée, en vue de dégager une solution acceptable. Si ces efforts échouent et si la plainte est fondée, le responsable de

l'institution en est avisé et, selon les circonstances, des mesures correctives particulières peuvent être recommandées. Si nous estimons qu'une plainte n'est pas justifiée, elle est rejetée sans que l'institution concernée n'ait à intervenir davantage. Il arrive que des plaintes soient interrompues ou abandonnées pendant que nous les instruisons. Dans ces cas, notre conclusion dépend de la mesure dans laquelle la plainte nous apparaissait comme fondée au moment où notre enquête a pris fin.

Le **résultat** de la plainte correspond aux mesures prises par l'institution fédérale à la suite de notre enquête. Dans de nombreux cas, aucune mesure n'était nécessaire, parce, sitôt que nous sommes intervenus, des démarches ont été prises afin de rectifier la situation.

Le mot **«institution»** désigne les ministères ou organismes, dont la liste figure à l'annexe 1 de la *Loi sur l'accès à l'information*, auxquels la Loi s'applique. Le «Ministre» est habituellement le membre du Cabinet qui répond au Parlement de l'institution gouvernementale en question. Dans certains cas, toutefois, le terme fait allusion à la personne que le Règlement rend responsable du respect de la Loi à l'intérieur de l'institution.

Ainsi, le président du Bureau canadien de la sécurité aérienne est le chef de cette institution fédérale.

CATÉGORIES DE PLAINTES

Le Commissaire à l'information est tenu de recevoir et d'instruire les catégories de plaintes suivantes:

Refus de divulguer

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui se sont vu refuser la communication d'un document demandé aux termes de la Loi, ou d'une disposition de la Loi. Ces plaintes portent notamment sur le motif invoqué par l'institution fédérale pour ne pas divulguer le document ou pour le soustraire à la Loi, sur l'incapacité de trouver le document demandé immédiatement, ou sur le défaut de donner un motif de non-divulgation acceptable.

Retard (présomption de refus)

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui prétendent ne pas avoir obtenu de réponse à leur demande de communication dans les délais fixés par la Loi. (Une réponse tardive est associée à un refus de divulguer de la part du gouvernement.)

Prorogation de délai

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui considèrent comme déraisonnables la prorogation des délais de réponse à leurs demandes de communication.

Frais

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui ont été tenues d'acquitter, aux termes de la Loi, des frais qu'elles estiment déraisonnables.

Langue

Il s'agit des plaintes déposées par des personnes qui n'ont pas eu accès au document dans la langue officielle qu'elles avaient demandé ou qui n'y ont pas eu accès dans cette langue dans un délai qu'elles estimaient satisfaisant.

Publications

Il s'agit de plaintes concernant le Registre de l'accès, les bulletins périodiques ou d'autres publications que le gouvernement est tenu de rendre disponibles aux termes de la Loi.

Divers

Il s'agit des plaintes relatives à toute autre question touchant les demandes de communication de documents présentées aux termes de la Loi, ou l'obtention de tels documents.

CONCLUSION

Justifiée

Nous estimons que la plainte est fondée. Un droit a été nié ou l'esprit de la Loi n'a pas été respecté.

Non justifiée

Nous n'avons pu établir qu'il y avait eu déni de droits ou traitement inéquitable. Dans certains cas, il s'agit d'une plainte ne relevant pas du mandat du Commissaire.

RÈGLEMENT

Bien fondée

Nous avons été incapables de parvenir à un règlement satisfaisant par médiation. Le Commissaire a livré les conclusions de l'enquête au ministre, de même que les mesures correctrices qu'il jugeait appropriées, selon le cas. Dans certains cas, il était trop tard pour intervenir ou pour prendre des mesures correctrices. Un rapport a alors été fait au plaignant.

Réglée par médiation

Pendant l'enquête, la plainte a été jugée justifiée, en partie ou en totalité, et a été résolue par médiation. C'est-à-dire que le gouvernement a accepté de prendre des mesures correctrices que le Commissaire à l'information a jugées satisfaisantes. Un rapport a été fait au plaignant et à l'institution. Il n'a pas été nécessaire de soumettre un rapport ou de transmettre des recommandations au ministre.

Abandonnée

Notre enquête a pris fin à la demande expresse du plaignant ou a été abandonnée par celui-ci avant que nous ayons pu établir le bien-fondé de la plainte. Les plaintes abandonnées sont considérées comme non justifiées, à moins qu'il ne soit apparu assez clairement au moment où notre enquête a pris fin que la plainte avait un certain fondement. Un rapport a été fait à l'institution et au plaignant, dans la mesure du possible.

Rejetée

Étant donné que nous avons considéré la plainte comme non justifiée, aucune autre mesure ne s'imposait de la part de l'institution. Aucune recommandation n'a été faite au ministre. Un compte rendu de l'enquête a été communiqué au plaignant et à l'institution.

RÉSULTAT

Mesures correctrices

L'institution a pris (ou proposé) des mesures correctrices qui nous ont semblé suffisantes pour régler la plainte.

Mesures insuffisantes

Bien que nous ayons recommandé que l'institution prenne des mesures correctrices quelconques par suite de la plainte, le Ministre a refusé d'appliquer notre recommandation, ou encore les mesures prises (ou proposées) étaient insuffisantes ou inadéquates.

Aucune mesure nécessaire

Dans les circonstances, il n'était ni nécessaire ni possible de prendre des mesures correctrices. Dans certains cas, l'institution fédérale a réglé la situation avant que nous ne soyons intervenus, ou encore il était trop tard pour faire quoi que ce soit.

Tableau 2
CONCLUSIONS, RÈGLEMENTS ET RÉSULTATS DES PLAINTES (SELON LES CATÉGORIES DES PLAINTES)

Du 1er avril 1988 au 31 mars 1989

CONCLUSION	JUSTIFIÉE					NON JUSTIFIÉE			
RÈGLEMENT	RAPPORTÉE AU MINISTRE COMME BIEN-FONDÉE			RÉGLÉE PAR MÉDIATION	ABANDONNÉE	ABANDONNÉE	ABANDONNÉE		
RÉSULTAT	MESURE CORRECTRICE	AUCUNE MESURE NÉCES.	MESURE INSUFFISANTE	MESURE CORRECTRICE	AUCUNE MESURE NÉCES.	AUCUNE MESURE NÉCES.	AUCUNE MESURE NÉCES.	TOTAL	
REFUS DE DIVULGUER	15	2	14	83	6	190	18	328	51%
RETARD PRÉSOMPTION DE REFUS	44	58	11	2	1	33	2	151	24%
PROROGATION DE DÉLAI	7	19	4	9	0	49	0	88	14%
FRAIS	0	0	0	7	0	23	8	38	6%
LANGUE	0	0	0	0	0	2	0	2	-
PUBLICATION	0	0	0	0	0	0	0	0	-
DIVERS	0	1	0	2	0	28	4	35	5%
TOTAL	66	80	29	103	7	325	32	642	100%
	10%	12%	5%	16%	1%	51%	5%	100%	

QUELLE EST L'INCIDENCE DE NOS CONCLUSIONS SUR L'INSTITUTION FÉDÉRALE?

Il est difficile d'évaluer le rendement d'une institution fédérale par rapport à la Loi en ne tenant compte que du nombre de plaintes justifiées et non justifiées.

Comme on le constatera à la lecture du sommaire des cas, beaucoup de plaintes justifiées correspondent à de graves violations des droits prévus par la Loi ou à un traitement manifestement inadéquat des demandes de communication. D'autres plaintes sont moins graves. Il arrive que les responsables gouvernementaux de l'accès à l'information trouvent inéquitable que nous considérions comme justifiée une plainte concernant un aspect d'une demande de communication, alors qu'à tous autres égards la demande a été traitée convenablement. Il peut également sembler inéquitable de considérer une plainte comme justifiée lorsque l'institution fédérale en cause a pris immédiatement des mesures pour remédier à la situation et a ainsi donné satisfaction au plaignant.

Le mandat que nous confie la *Loi sur l'accès à l'information* est d'instruire une plainte telle que nous l'avons reçue et de faire rapport. Le fait que l'objet de la plainte paraisse sans importance ou que nous n'en examinions et trouvions justifiée qu'une partie seulement n'a pas d'incidence sur notre conclusion. Toutefois, nous nous efforçons dans toute la mesure du possible de souligner les aspects positifs du traitement accordé à la demande de communication.

De la même manière, nous ne formulons pas de conclusions sur des questions n'ayant pas fait l'objet de plainte, bien que pendant notre enquête, nous puissions constater, par exemple, qu'une prorogation de délai injustifiée a été invoquée ou qu'un délai réglementaire n'a pas été respecté.

Lorsque l'on examine le nombre de plaintes déposées contre une institution fédérale, il importe de tenir compte du nombre de demandes de communication traitées par cette institution (c'est le Conseil du Trésor qui tient ces statistiques) et de la nature de l'organisation. Des ministères comme Revenu Canada traitent, au sujet des contribuables, des renseignements confidentiels qu'il leur faut soustraire à la divulgation, ce qui est presque de nature à favoriser les plaintes.

Cette année, nous avons augmenté le tableau 3 de manière à indiquer un autre élément de la performance des institutions fédérales, à savoir le résultat des plaintes.

Il importe de noter que dans la grande majorité des cas, aucune autre mesure n'était requise de l'institution fédérale soit parce que la plainte n'était pas justifiée, soit parce que des mesures avaient déjà été prises au moment où nous sommes intervenus.

Tableau 3
RÉPARTITION DES PLAINTES PAR CONCLUSIONS ET RÉSULTATS (SELON LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES)

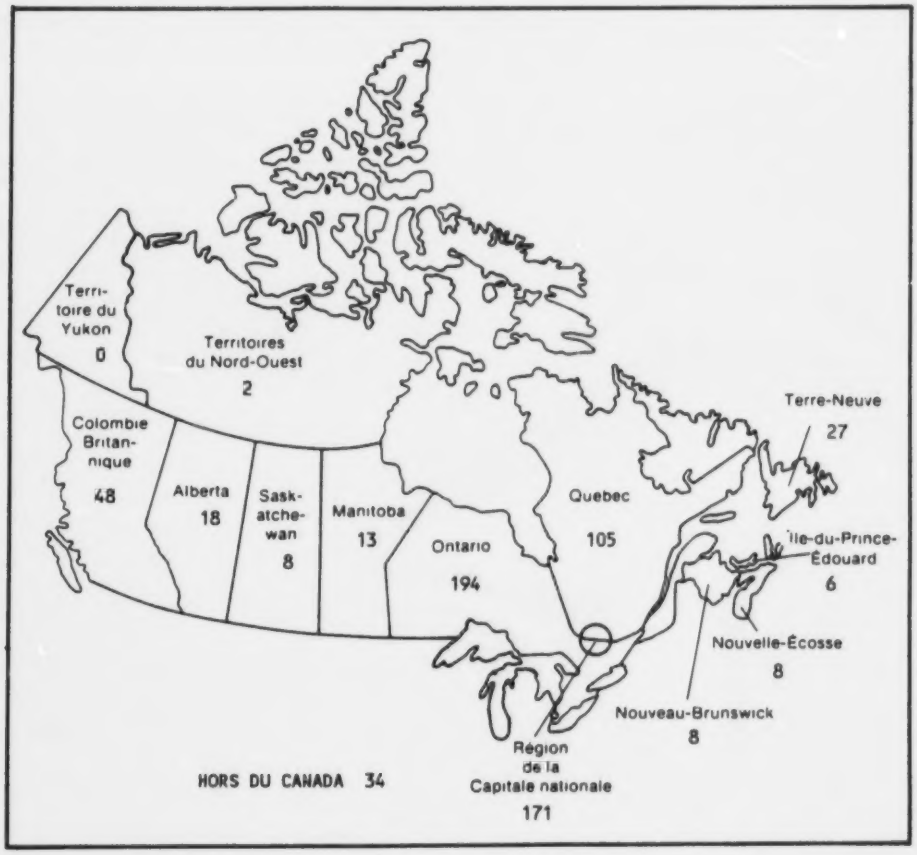
Du 1er avril 1988 au 31 mars 1989

CONCLUSION	JUSTIFIÉE			NON JUSTIFIÉE	
RÉSULTAT	MESURE INSUF-FISANTE	MESURE CORREC-TRICE	AUCUNE MESURE NÉCES.	AUCUNE MESURE NÉCES.	TOTAL
AFFAIRES EXTÉRIEURES	3	12	2	23	40
AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN	-	3	2	7	12
AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	-	-	-	2	2
AGENCE D'EXAMEN DE L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER	-	1	-	-	1
AGRICULTURE	2	2	-	10	14
APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES	1	3	2	22	28
ARCHIVES NATIONALES	-	2	-	7	9
ASSURANCES	-	-	-	2	2
BANQUE FÉDÉRALE DE DÉVELOPPEMENT	-	2	-	3	5
BUREAU CANADIEN DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE	-	1	-	3	4
BUREAU DE PRIVATISATION ET AFFAIRES RÉGLEMENTAIRES	-	3	1	1	5
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ	2	2	-	4	8
COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENTS DE SÉCURITÉ	-	1	1	-	2
COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE	-	1	-	1	2
COMMISSION DE CONTRÔLE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE	-	1	1	1	3
COMMISSION DE LA CAPITALE NATIONALE	1	3	2	6	12
COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE	-	1	-	-	1
COMMISSION DU TARIF	-	-	-	1	1
COMMISSION NATIONALE DES LIBÉRATIONS CONDITIONNELLES	1	-	1	2	4
COMMUNICATIONS	-	4	1	2	7
CONSEIL DE LA RADIODIFFUSION ET DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES	1	1	1	1	4
CONSEIL DES ARTS	-	-	-	1	1
CONSEIL DU TRÉSOR	1	2	2	-	5

CONCLUSION	JUSTIFIÉE			NON JUSTIFIÉE	
RÉSULTAT	MESURE INSUF-FISANTE	MESURE CORREC-TRICE	AUCUNE MESURE NÉCES.	AUCUNE MESURE NÉCES.	TOTAL
CONSEIL NATIONAL DE RECHERCHES	-	-	-	1	1
CONSOMMATION ET CORPORATIONS	-	-	1	6	7
CORPORATION COMMERCIALE CANADIENNE	-	1	-	-	1
DÉFENSE NATIONALE	2	7	5	12	26
EMPLOI ET IMMIGRATION	3	16	9	23	51
ÉNERGIE ATOMIQUE DU CANADA LTÉE	-	-	-	1	1
ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES	-	2	-	5	7
ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL	2	-	-	1	3
ENVIRONNEMENT	1	-	7	12	20
EXPANSION INDUSTRIELLE RÉGIONALE	1	-	-	5	6
FINANCES	-	3	1	7	11
GENDARMERIE ROYALE DU CANADA	-	4	-	13	17
INVESTISSEMENT CANADA	-	-	-	2	2
JUSTICE	-	7	1	2	10
MONNAIE ROYALE CANADIENNE	-	-	1	-	1
OFFICE NATIONAL DE L'ÉNERGIE	-	-	-	1	1
PÊCHES ET OCÉANS	1	1	1	5	8
REVENU CANADA (DOUANES ET ACCISE)	-	4	9	7	20
REVENU CANADA (IMPÔT)	1	16	8	37	62
SANTÉ ET BIEN-ÊTRE SOCIAL	5	16	10	20	51
SECRÉTARIAT D'ÉTAT	-	1	-	3	4
SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ	1	4	1	35	41
SERVICE CORRECTIONNEL	-	26	10	37	73
SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT	-	1	1	2	4
SOLLICITEUR GÉNÉRAL	-	4	1	6	11
TRANSPORT	-	6	3	7	16
TRAVAIL CANADA	-	-	-	1	1
TRAVAUX PUBLICS	-	3	2	6	11
VOIE MARITIME DU SAINT-LAURENT	-	-	-	1	1
MINISTÈRES MULTIPLES	-	2	-	-	2
TOTAL	29	169	87	357	642

Tableau 4
RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DE L'ORIGINE DES PLAINTES

Du 1er avril 1988 au 31 mars 1989



Documents confidentiels du Cabinet (article 69)

La *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada -- les documents confidentiels du Cabinet, décrits à l'article 69 -- même lorsque ces documents sont en possession d'une institution fédérale. Le gouvernement peut donc invoquer cette disposition pour refuser de rendre public un tel document qui lui est demandé aux termes de la Loi.

Lorsqu'il instruit une plainte, le Commissaire à l'information a le pouvoir, nonobstant toute autre loi du Parlement ou tout autre privilège consenti en vertu du droit de la preuve, d'examiner tout document visé par la Loi.

Les documents confidentiels du Cabinet sont toutefois soumis à la théorie «normale» de la preuve, y compris la *Loi sur la preuve* au Canada. Aux termes de cette loi, un ministre de la Couronne ou le greffier du Conseil privé peut certifier par écrit à un tribunal ou à une autre autorité ayant le pouvoir d'exiger la production d'information, que l'information recherchée constitue un document confidentiel du Cabinet et n'a pas à être produit. Par conséquent, lorsque nous recevons une plainte concernant la non-divulgation de documents confidentiels du Cabinet, nous acceptons le fait qu'une institution fédérale puisse refuser de nous laisser examiner les documents en cause.

Tableau 5
PLAINTES IMPLIQUANT DES DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CABINET

Du 1er avril 1988 au 31 mars 1989

RÉSOLUTION	COMMUNICATION RECOMMANDÉE	RÉGLÉE PAR MÉDIATION	REJETÉE	TOTAL
CERTIFICAT NON REQUIS	0	8	11	19
CERTIFICAT REQUIS	0	8	8	16
TOTAL	0	16	19	35

Sur demande, le Ministre responsable de l'institution fédérale en cause, ou le greffier du Conseil privé, attestera par écrit au Commissaire à l'information que les documents visés relèvent de l'article 69 de la Loi et qu'ils ne peuvent par conséquent être divulgués, même au Commissaire.

Des 642 plaintes enquêtées et rapportées cette année, 35 comprenaient des réclamations de documents confidentiels du Cabinet, habituellement suivies de d'autres raisons de refuser la communication. Dans 19 cas, les plaintes de non-communication ont été rejetées entièrement, alors que 16 cas ont été réglés par médiation. Nous n'avons pas recommandé la communication d'aucun document revendiqué par une institution gouvernementale comme étant des documents confidentiels du Cabinet.

Sommaire des cas

Le présent rapport résume 20 des cas traités par les trois Commissaires entre le 1er avril 1988 et le 31 mars 1989. Chaque cas comporte un grand titre pour aider les lecteurs à déterminer les domaines d'intérêt particulier. On trouvera également au début de chaque résumé des renseignements tels l'institution fédérale citée dans la plainte, la nature de la plainte et le résultat. Ces renseignements constituent la base des tableaux statistiques annuels présentés dans la section «Les plaintes exprimées en données statistiques.»

Les tiers obtiennent une deuxième chance

Dossier : *0524*

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - [20(1)b), c), d)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un particulier avait, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, demandé au ministère des Affaires extérieures des «copies de permis d'exportation de marchandises prévues à la section 7 de la Liste de contrôle des exportations (matériel militaire) pour la période du 1er janvier 1984 à aujourd'hui pour [. . .] l'Angola, la République centrafricaine, le Tchad, l'Étiopie, la Namibie, l'Ouganda, le Zimbabwe, le Salvador, Haïti, le Pakistan, la Libye, l'Iraq, l'Iran, le Liban, la Syrie, le Yémen (République démocratique et populaire).»

Les permis d'exportation indiquent le nom de l'exportateur, la destination des marchandises, leur pays d'origine, la description des marchandises, leur quantité et leur valeur approximative. L'obtention d'un permis est obligatoire pour l'exportation de marchandises figurant sur la Liste de contrôle des exportations, mais, comme son nom l'indique, un permis ne constitue qu'une autorisation d'exporter et ne signifie pas que les marchandises ont effectivement été expédiées.

Or, les responsables du ministère des Affaires extérieures ont soustrait à la divulgation la totalité des documents, à l'exception du numéro des permis et de leur date de délivrance, sous prétexte que leur divulgation révélerait des renseignements commerciaux confidentiels fournis à une institution fédérale par un tiers, ou des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou des profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité, ou encore d'entraver des négociations menées en vue de contrats ou à d'autres fins.

Lorsque les responsables du ministère des Affaires extérieures ont consulté les tiers au sujet de l'éventuelle divulgation des documents, la plupart s'y sont opposés, précisant que les renseignements contenus dans les permis d'exporter avaient été founis à titre confidentiel et qu'ils les avaient

constamment traités comme tels. Certains ont d'ailleurs signalé que les modalités de leurs contrats, ou encore les lois de pays étrangers, les obligeaient au secret. Ils ont également soutenu que dans le commerce de matériel militaire, on ignore généralement la nature des activités commerciales de ses concurrents et les prix qu'ils obtiennent et que le seul fait de révéler qu'un tiers propose d'exporter à un pays en particulier risquerait de nuire à sa compétitivité ou aux négociations commerciales dans lesquelles il est engagé. Nous avons accepté ces explications et n'avons pas recommandé la divulgation, étant donné les objections exprimées par les tiers.

Nous n'avons toutefois pas accepté que les copies de permis d'exportation soient soustraites à la divulgation dans cinq cas où les tiers concernés, après avoir été avisés de l'intention du ministère de divulguer les documents et de leur possibilité de s'y opposer, n'avaient aucunement réagi. Trois des cinq exportateurs en cause avaient même consenti à la divulgation.

Néanmoins, les responsables du ministère des Affaires extérieures ont refusé de divulguer les documents, affirmant que même si le tiers «A» consent à la divulgation de son permis d'exportation ou ne s'y oppose pas, il ne convient pas de le divulguer, parce que sa divulgation pourrait nuire aux tiers «B» et «C», etc.

Les fonctionnaires ont affirmé que le Ministère pouvait refuser de divulguer des documents lorsqu'il estimait que cela était dans l'intérêt des tiers. Ils ont également invoqué «l'effet de mosaïque», en vertu duquel la divulgation de renseignements au sujet de tiers pouvait révéler une tendance ou un schéma permettant de déduire des renseignements au sujet d'autres tiers. Cet argument, qui ne s'appuyait sur aucun élément de preuve, ne nous est pas apparu crédible. Au contraire, les interventions faites par de nombreux tiers traitaient éloquemment de l'effet que la divulgation de leur propre permis d'exportation pouvait avoir sur leur compétitivité, mais aucune ne laissait supposer que la divulgation des permis d'exportation d'autres exportateurs pouvait leur nuire.

Après plus de deux années de réunions et d'échange de correspondance, nous avons recommandé au secrétaire d'État aux Affaires extérieures de divulguer au plaignant des copies intégrales des permis d'exportation demandés en vertu de la Loi, dans le cas où le tiers concerné n'avait pas d'objection.

Le Ministère nous a répondu ce qui suit :

> [Traduction]
> «Nous avons sollicité une opinion juridique globale et nous consultons à nouveau les entreprises auxquelles les permis d'exportation en cause ont été délivrés. Nous sommes d'avis qu'une trop longue période de temps s'est écoulée depuis que nous avons com-

muniqué avec ces entreprises. De plus, les sensibilités politiques de certains des pays auxquels les marchandises étaient destinées ont changé et il ne serait pas convenable de divulguer aujourd'hui des documents sur la foi d'une approbation -- ou d'une non-réponse -- consécutive à une communication ministérielle envoyée il y a plus de deux ans.»

Cette réponse a inquiété le Commissaire. Nous n'étions évidemment pas favorables à la divulgation dans les cas où un tiers avait donné un consentement mal éclairé ou avait consenti à la divulgation après avoir été délibérément trompé ou induit en erreur, mais nous estimions que le Ministère devait songer sérieusement à l'effet préjudiciable que peut avoir sur les droits du demandeur le fait de demander à un tiers s'il souhaite réexaminer la question. La perception que le tiers aurait alors, soit celle d'un fouillis bureaucratique dont il s'extirperait en retirant son consentement, risquerait d'avoir un effet coercitif qui pourrait s'avérer aussi inéquitable pour l'auteur de la demande de communication qu'un consentement mal éclairé le serait pour le tiers. Nous avons laissé entendre qu'il fallait que le changement de situation évoqué par le Ministère soit très grave pour justifier l'effet préjudiciable qu'une telle mesure aurait vraisemblablement sur les droits que la Loi accorde à l'auteur de la demande.

Les responsables du ministère des Affaires extérieures ont malgré tout procédé à de nouvelles consultations et fait savoir que trois des exportateurs avaient effectivement changé d'avis et demandaient désormais que les Affaires extérieures ne divulguent pas les renseignements contenus dans leur demande de permis d'exportation. Le quatrième a réaffirmé son consentement à la divulgation et le cinquième n'a pas répondu. Les documents relatifs au quatrième et au cinquième exportateurs ont alors été divulgués.

Nous avons indiqué au plaignant que le Ministère faisait preuve d'injustice en refusant de divulguer des documents qui n'avaient pas soulevé d'opposition à l'origine et en incitant ensuite les tiers à s'opposer à leur divulgation. Toutefois, il aurait été injuste également de recommander la divulgation alors qu'il y avait lieu de croire qu'un tiers avait des motifs légitimes de s'y opposer et c'est pour cette seule raison que nous nous sommes abstenus de recommander la divulgation.

Une exception est parfois fonction du contexte

Dossier : *0644*

Institution : *Affaires extérieures*
Plainte : *Refus - [16(1)a)(i)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

L'un des principes généralement admis de l'accès à l'information veut que l'application d'une exception soit parfois fonction du contexte dans lequel apparaît l'information. Un journaliste avait demandé au ministère des Affaires extérieures tous les dossiers liés au contrôle des activités d'une certaine entreprise, notamment des permis d'exportation, des rapports d'inspection, des avertissements relatifs au contrôle import-export et de la correspondance pertinente échangée avec des responsables américains. Un document a été soustrait à la divulgation parce qu'il contenait des renseignements obtenus ou préparés par un organisme d'enquête au cours d'enquêtes conformes à la loi visant à détecter, prévenir ou réprimer le crime.

Le journaliste ayant porté plainte au sujet de l'application de cette exception, nous nous sommes interrogés sur la validité de cette dernière, parce que le document avait à l'origine été préparé par le ministère des Affaires extérieures et transmis à un organisme d'enquête par la suite. Nous avons cru qu'il serait injuste que les Affaires extérieures soustraient à la divulgation un document par ailleurs inoffensif simplement parce qu'un organisme d'enquête avait demandé et obtenu ces mêmes renseignements. Se pouvait-il qu'en invoquant l'exception, le ministère des Affaires extérieures se fût trouvé à divulguer le fait qu'un organisme d'enquête s'intéressait au document, suscitant ainsi une raison de le soustraire à la divulgation alors qu'il n'en existait aucune auparavant?

Nous avons procédé à l'inspection du document, ce qui nous a permis de constater qu'il avait été préparé expressément pour l'organisme d'enquête, ce qui était évident d'après son contenu. L'exception était donc légitime et nos préoccupations, non fondées.

Les dossiers relatifs à l'impôt doivent demeurer secrets

Dossier : *0792*

Institution : *Revenu Canada (Impôt)*
Plainte : *Refus - [16(2)c), 21(1)a), b), 22, 24(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un avocat avait, au nom de la compagnie X, demandé à Revenu Canada des dossiers concernant la renonciation par la compagnie X au remboursement d'un prêt contracté par la compagnie Y, y compris des documents de vérification et d'autres documents internes utilisés par

Revenu Canada. L'avocat a porté plainte après que Revenu Canada eût soustrait certaines parties des dossiers demandés, en vertu du paragraphe 24(1) [renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition d'une autre loi, en l'occurence l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*], de l'alinéa 16(2)c) [renseignements dont la communication risquerait de faciliter la perpétration d'une infraction], de l'alinéa 21(1)a) [avis ou recommandations élaborés pour une institution fédérale] et de l'article 22 [examens et vérifications dont la divulgation nuirait à l'exploitation de ces opérations].

Nous avons trouvé que chacune de ces exceptions était fondée et nous avons motivé nos conclusions.

Paragraphe 24(1)

Le plaignant s'inquétait du caractère obligatoire de l'exception frappant les dossiers demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, en dépit du fait que la disposition à l'origine de l'application de l'article 24 ne constitue pas en soi un empêchement total à la divulgation. A cet égard, le plaignant a souligné que les paragraphes 241(3) et (5) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* permettent au ministre du Revenu national de divulguer des renseignements aux fins de procédures judiciaires relatives à l'administration ou à l'application de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Nous n'avons toutefois pas convenu que ces dispositions autorisaient la divulgation en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'interdiction de divulguer des documents en vertu de l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'est levée que pour des procédures judiciaires et pour aucune autre raison.

Par conséquent, malgré le fait qu'il ne serait pas interdit à un représentant de Revenu Canada de divulguer des renseignements dans le cadre de procédures judiciaires, cela ne signifie pas que l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information* cesserait de s'appliquer pour autant. Bien qu'un avocat puisse avoir accès au dossier de son client dans le cadre de procédures judiciaires, nous n'avons pas trouvé que cela conférait un privilège particulier à l'avocat et à son client aux termes de l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Alinéa 16(2)c)

L'avocat n'a pas contesté le droit du gouvernement de retenir des renseignements parce que leur divulgation risquerait vraisemblablement de faciliter la perpétration d'une infraction, notamment s'agissant de renseignements concernant la vulnérabilité de systèmes informatiques ou de communication ou des méthodes utilisées pour protéger ces systèmes. L'avocat voulait toutefois connaître la raison de la présence de tels renseignements dans le dossier fiscal de son client.

Il s'agissait d'un cas où le fait d'expliciter la nature des renseignements apportait la réponse. Revenu Canada utilise divers codes d'information dans ses dossiers. Bien que ces codes ne signifient rien pour une personne étrangère à Revenu Canada, leur divulgation répétée de concert avec d'autres renseignements pourrait faciliter la perpétration d'une infraction à caractère fiscal par quelqu'un qui aurait réussi à reconstituer le lien entre les différents éléments d'information. Le gouvernement ne possède aucun moyen de contrôler la divulgation ultérieure des renseignements obtenus en vertu de la Loi et il est raisonnable que Revenu Canada prévoie le pire au moment de déterminer s'il y a lieu de divulguer des renseignements codés contenus dans ses dossiers.

Alinéas 21(1)a) et b)

L'avocat trouvait qu'il était injuste d'invoquer ces exceptions, parce que pratiquement aucun des renseignements contenus dans le dossier d'un contribuable ne correspond à la définition des avis ou recommandations ou encore des consultations et délibérations. Nous avons convenu qu'il y avait risque d'abus, mais nous avons donné à l'avocat l'assurance que Revenu Canada n'invoquait l'article 21 qu'avec parcimonie et surtout, lorsque la situation le justifiait. Après avoir examiné les dossiers, nous avons conclu qu'il y avait un intérêt légitime à maintenir la transparence à l'égard de ces documents ministériels.

Bien qu'il y ait une certaine valeur à l'argument voulant qu'un contribuable ait le droit de comprendre clairement la façon dont le Ministère perçoit les questions et les faits, toute décision ayant une incidence sur le contribuable et découlant des renseignements contenus dans ces documents est susceptible d'examen par le contribuable et par les tribunaux.

Article 22

L'argument justifiant la non-divulgation de certaines parties des documents par le fait qu'ils contenaient des renseignements relatifs à des examens et vérifications dont la divulgation nuirait à l'exploitation de ces tests ou examens, était analogue à celui concernant la sécurité des systèmes d'information et des systèmes informatiques de Revenu Canada.

Il pourrait être préjudiciable de divulguer des parties de documents pouvant en soi, ou combinées à d'autres documents déjà divulgués, révéler les procédures ou techniques utilisées par le Ministère pour déterminer l'opportunité de procéder à une vérification. Nous avons trouvé que l'exception était légitime.

En dépit du fait que nous étions enclins à rejeter la plainte, nous avons suggéré au plaignant de poursuivre sa démarche en invoquant l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, qui permet la divulgation aux fins de poursuites judiciaires.

La Ministre accepte de divulguer les documents

Dossier : *0826/8*

Institution : *Énergie, Mines et Ressources*
Plainte : *Refus - Dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

En réponse à une demande de renseignements, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources avait fait savoir à une journaliste qu'il ne possédait pas de documents particuliers se rapportant aux «coûts liés à la visite du ministre de l'Énergie, Mlle Pat Carney, à Vancouver en 1986, visite au cours de laquelle elle s'est rendue à Expo 86.»

Le Ministère avait toutefois communiqué avec le bureau de la journaliste au sujet de ces détails et avait joint à sa correspondance copie d'une lettre de la Ministre assortie d'une ventilation des dépenses. La plaignante avait ensuite reçu les factures se rapportant à ces différentes dépenses. Là encore, le cabinet de la Ministre avait fourni ces renseignements aux responsables du ministère, qui les avaient transmis à la journaliste.

La journaliste a par la suite porté plainte au Commissariat à l'information parce que le Ministère avait dû obtenir les documents de la Ministre. La plaignante se demandait si le système comptable du ministère était mauvais au point que ce dernier ne tenait pas ses propres relevés de dépenses.

Après avoir mené enquête, nous avons informé la journaliste qu'en vertu de la Directive n^{O} 64 du Cabinet, les ministres ne sont tenus de fournir à leur ministère que des comptes rendus périodiques de leurs frais de déplacement et autres, et non pas des copies de la totalité des reçus, factures et dossiers relatifs à leurs déplacements. Les relevés détaillés remis à la plaignante, y compris pour des dépenses que la Ministre avait payées personnellement, avaient été fournis volontairement par la Ministre (la Chambre des communes et les cabinets des ministres ne sont pas assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*). Le Ministère et la Ministre étaient en fait allés au-delà des exigences de la Loi en fournissant ces documents. Nous avons donc rejeté la plainte.

Des plaintes analogues formulées au sujet d'autres ministères ont abouti à des résultats semblables. Les ministres ont volontairement consenti à produire des relevés de dépenses détaillés, tout en indiquant si ces dépenses se rapportaient à l'ouverture d'Expo 86 ou à d'autres fonctions officielles.

Un problème collant

Dossier : *0972*

Institution : *Agriculture*
Plainte : *Refus - Dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un producteur de sirop d'érable a déposé une plainte alléguant que le ministère de l'Agriculture n'avait pas retracé un document demandé en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Ce document concernait la responsabilité financière pour du sirop d'érable manquant. Le producteur nous a indiqué qu'il avait remis son sirop d'érable et reçu un paiement par anticipation d'un agent d'un syndicat d'agriculture local. Peu après, le sirop d'érable fut saisi lors de poursuites judiciaires impliquant l'agent en question. Il semble que lors du règlement des réclamations à l'encontre des actifs de l'agent, le sirop d'érable du producteur ne fut pas comptabilisé et le syndicat d'agriculture a exigé le remboursement du paiement par anticipation.

Selon le producteur, l'ancien ministre de l'Agriculture, l'honorable Eugene Whelan lui avait affirmé par écrit qu'il ne devrait pas être tenu responsable du remboursement. Le plaignant indiquait qu'il avait fait parvenir cette lettre à ses avocats et que ces derniers niaient l'avoir reçue. Le plaignant croyait qu'une lettre identique avait été envoyée au syndicat d'agriculture et il en cherchait une copie dans les dossiers d'Agriculture Canada.

Les représentants d'Agriculture Canada furent incapables de trouver la lettre, laissant toutefois supposer qu'il pouvait s'en trouver une copie dans la correspondance personnelle de M. Whelan, qui avait été confiée aux Archives publiques.

Les responsables des Archives publiques ont refusé de laisser qui que ce soit consulter la correspondance de l'ancien ministre sans sa permission, étant donné qu'il s'agissait de renseignements personnels. [Il y a d'ailleurs lieu de croire que de telles collections de dossiers personnels déposées aux Archives publiques ne sont même pas assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*.] Notre enquêteur a expliqué le problème à l'ancien ministre, qui a donné son consentement, mais a délégué un adjoint pour aider notre enquêteur dans son travail. Le seul document retrouvé, toutefois, et qui avait également été retrouvé dans les dossiers d'Agriculture Canada, était une lettre du ministre de l'Agriculture au député du producteur. Elle décrivait, en termes généraux les ennuis du producteur, mais ne faisait aucunement mention d'une responsabilité juridique quelconque.

Parce que nous avons été incapables de trouver une lettre analogue à celle décrite par le plaignant, ni même un

indice permettant de croire à l'existence d'une telle lettre, la plainte a été rejetée.

Consultations sur la divulgation soumises à des contraintes de temps

Dossier : *1092*

Institution : *Commission de la Capitale nationale*
Plainte : *Refus - [26]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures insuffisantes*

Un documentaliste avait demandé à la Commission de la Capitale nationale de lui fournir des documents concernant la «Cité parlementaire», notamment les plans préliminaires et définitifs, les rapports des experts-conseils ainsi que les coûts et calendriers de réalisation prévus. Outre les documents disponibles, il demandait qu'on lui accorde une séance d'information, notamment si les plans n'étaient pas définitifs.

La Commission a alors promis de divulguer certains des documents, mais a fait savoir qu'une séance d'information ne serait pas utile, étant donné que la plupart des renseignements disponibles seraient contenus dans un rapport d'expert-conseil qui devait être rendu public dans un délai de 90 jours. La CCN a invoqué l'article 26 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui permet à une institution fédérale de refuser de divulguer des documents sur le point d'être publiés.

Le documentaliste s'est plaint du fait qu'un document capital, le rapport du Toit, n'avait pas été divulgué, malgré le fait que la CCN en avait apparemment reçu une ébauche ou une version préliminaire.

Une fois le délai de 90 jours expiré, le documentaliste nous a fait savoir que la CCN n'avait toujours pas publié le rapport, et qu'elle s'abstiendrait de le publier tant qu'elle n'aurait pas reçu le rapport «final» de l'expert-conseil. Le plaignant signalait le fait que sa demande de communication visait tous les documents relatifs aux travaux réalisés par les experts-conseils, sous forme de projets ou sous forme définitive.

Nous avons recommandé officiellement que les documents relatifs à la Cité parlementaire soient divulgués sur-le-champ. La présidente de la Commission de la Capitale nationale a répondu qu'un rapport avait été imprimé, mais qu'il ne pourrait être publié avant d'avoir été traduit. La présidente a également affirmé :

> [Traduction]
> «La question plus fondamentale dont il me faut tenir compte à ce stade-ci est celle des consultations à engager avec les députés et les sénateurs. Il va sans dire que le rapport doit leur être soumis dans les deux langues officielles, et comme le rapport n'est pas encore disponible en français, les consultations n'ont pas débuté.

J'estime qu'il serait tout à fait inopportun de ma part de rendre un rapport public en vertu d'une demande d'accès à l'information sans l'avoir d'abord soumis aux parties directement concernées. Je puis vous assurer que lorsque le document sera prêt, je ferai savoir aux députés et aux sénateurs que le rapport a fait l'objet d'une demande de communication et je me ferai ensuite un plaisir d'en fournir un exemplaire [au demandeur].»

Nous avons fait savoir au documentaliste que nous considérions la plainte comme bien fondée et que nous avions informé la Commission de la Capitale nationale que si la nécessité de consulter les députés et les sénateurs posait effectivement un problème, la *Loi sur l'accès à l'information* ne permettait pas d'invoquer ce motif pour continuer à retarder la réponse à une demande de communication. Nous avons offert de soumettre l'affaire à la Cour fédérale, étant entendu que si le rapport devait être publié avant que la Cour n'ait pu procéder à la révision, nous abandonnerions probablement les procédures.

Nous avons déposé une demande de révision en Cour fédérale, mais peu après, le rapport du Toit était rendu public. Dès lors, l'intervention du tribunal ne nous paraissait plus utile. Le documentaliste demeurait préoccupé par les incohérences constatées dans les motifs invoqués par la CCN pour refuser de divulguer le document et nous avons accepté d'entreprendre une enquête distincte sur cette question.

Difficile de prouver par la négative

Dossier : *1094*

Institution : *Approvisionnements et Services*
Plainte : *Refus - Dispositions générales*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un ancien fonctionnaire avait demandé des documents précis aux responsables du Système d'information de gestion financière du ministère des Approvisionnements et Services. Ayant reçu les documents, il se plaignit du fait qu'ils étaient incomplets, prétendant qu'il existait un double de ces documents. Il nous remit copie d'un document qu'à son avis nous devions trouver dans le second ensemble de documents.

Malgré une enquête minutieuse, nous avons été incapables de trouver des documents supplémentaires ni des renvois permettant de croire à l'existence d'un second ensemble de documents. Le document que le plaignant nous avait remis correspondait à un document que les responsables d'Approvisionnements et Services lui avaient déjà fait parvenir.

Lorsque nous avons fait part au plaignant des résultats de notre enquête, il nous a répondu être en mesure de citer le nom de personnes qui seraient capables de vérifier l'existence d'un second ensemble de documents. Invité à nous donner les noms de ces personnes, il a toutefois refusé, croyant que cela risquerait de mettre leur situation en péril.

Compte tenu de cette situation, nous avons rejeté la plainte.

L'opinion ne peut être divulguée, mais les avocats du gouvernement sont ouverts à la discussion

Dossier : *1166*

Institution : *Revenu Canada (Impôt)*
Plainte : *Refus - [23]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

L'avocat d'un producteur de fromage ayant contesté le nouvel avis de cotisation reçu par sa cliente, les représentants de Revenu Canada lui firent savoir que leur avocat d'Ottawa réfutait ses arguments. Revenu Canada refusa de produire un exemplaire de cet avis juridique en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, invoquant le secret professionnel. Le plaignant contesta le bien-fondé de cette exception

> «pour le motif que cet avis juridique est censé contenir les raisons sur lesquelles se fonde le refus du ministère du Revenu national d'accepter les représentations de notre cliente exposées dans ses avis d'opposition.
>
> «Ces raisons constituent l'essence même d'un des éléments de la cotisation sous opposition et non des faits soi-disant confidentiels. Comme un contribuable a le fardeau de prouver qu'une cotisation est mal fondée, encore lui faut-il connaître les faits et le droit sur lesquels se fonde le ministre du Revenu pour émettre une cotisation. Ce n'est qu'à cette seule condition qu'il peut se décharger de son fardeau de preuve.»

Nous avons examiné le document et assuré le plaignant qu'il ressortissait aux dispositions de l'article 23, étant donné qu'il s'agissait d'une opinion juridique donnée au ministère par un avocat dans l'exercice de ses fonctions de conseiller juridique. Bien que l'article 23 constitue une exception discrétionnaire, nous ne voyions pas pourquoi le Ministère aurait dû surseoir au principe du secret professionnel qui lie un avocat à son client. La plainte a été rejetée parce que non justifiée, mais nous avons signalé que rien n'empêchait l'avocat de discuter du nouvel avis de cotisation avec les avocats du ministère.

Manuels disparus de la bibliothèque

Dossier : *1178/1*

Institution : *Service correctionnel du Canada*
Plainte : *Refus - [68]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un détenu d'un pénitencier s'était plaint de la difficulté d'obtenir divers documents produits par le Service correctionnel du Canada. Nous avons reformulé les plaintes ainsi que les questions et observations ultérieures du détenu et en avons fait l'objet d'une plainte unique et globale, à savoir que le Service correctionnel du Canada avait refusé de divulguer ses directives, ses instructions régionales et ses ordres permanents en invoquant le fait qu'ils n'étaient pas sujet à l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* en vertu de l'article 68, qui se lit comme suit :

> 68. La présente loi ne s'applique pas aux documents suivants :
>
> a) les documents publiés ou mis en vente dans le public;
> b) les documents de bibliothèque ou de musée conservés uniquement à des fins de référence ou d'exposition pour le public [...]

Le plaignant prétendait qu'au cours de l'année écoulée, des jeux complets des documents en question avaient été introuvables à la bibliothèque du pénitencier ou à tout autre endroit auquel les détenus avaient facilement accès.

L'article 68 prévoit que le gouvernement n'est pas tenu de répondre aux demandes de communication en fournissant des documents qui peuvent être achetés dans une librairie ou chez un éditeur ou obtenus dans une bibliothèque. D'après notre expérience, les ministères font preuve d'équité et ne refusent pas de divulguer des documents simplement parce qu'ils sont disponibles dans une bibliothèque ailleurs au Canada, mais n'invoquent cette disposition que lorsqu'ils sont convaincus que l'auteur de la demande pourrait facilement obtenir les documents qu'il recherche dans une bibliothèque locale ou auprès d'une autre source. La plupart des détenus des pénitenciers ont un accès raisonnable à la bibliothèque ou aux services d'information où ces documents sont conservés.

La question qui fait ici l'objet du litige est celle de savoir si les documents demandés étaient accessibles au détenu au moment où il en a fait la demande.

Notre enquêteur s'est rendu au pénitencier, où il a rencontré le plaignant, qui lui a expliqué qu'un an auparavant, la bibliothèque possédait un jeu complet des manuels pertinents du Service correctionnel, mais que des éléments manquaient maintenant à la collection et que celle-ci demeurait incomplète. Le plaignant a cité des exemples précis.

1. Ordre permanent 095-1, *Publication par les détenus*. Ce document ne figurait pas parmi l'ensemble d'ordres permanents conservé à la bibliothèque.

2. L'Instruction régionale 580-1 ne figurait pas parmi le jeu d'instructions régionales conservé aux services d'information.

Notre enquêteur a interrogé les administrateurs concernés, qui lui ont précisé quels documents étaient conservés, et de quelle façon s'effectuait leur mise à jour. Ils ont admis que certaines parties des manuels avaient été retirées de la bibliothèque pour fins de mise à jour, mais d'après les registres du pénitencier, le jeu de manuels conservé à la bibliothèque avait été complètement renouvelé trois mois auparavant. Toutefois, les deux exemples cités par le plaignant devaient s'avérer exacts. Malgré le fait que la table des matières indiquait l'ordre permanent 095-1, *Publications par les détenus*, ce document ne se trouvait pas à la section appropriée du manuel. Les administrateurs ont découvert que le numéro de ce document avait été changé, mais que l'ancien numéro n'avait pas été supprimé de la table des matières. Quant à l'instruction régionale 580-1, elle ne figurait pas parmi le jeu de documents conservé aux services d'information, mais elle se trouvait cependant dans celui conservé à la bibliothèque.

Les exemples fournis par le client étaient donc, à proprement parler, valables, mais la raison pour laquelle la plainte a été jugée justifiée, c'est qu'à divers moments, au cours de l'année précédente, les détenus n'avaient pas eu accès à des jeux complets de directives, ordres et instructions soit à la bibliothèque, soit au bureau des services d'information.

Il était impossible d'affirmer avec certitude que les documents demandés ne se trouvaient pas à la bibliothèque au moment précis où la demande de communication a été traitée. Il ne serait pas opportun de recommander la divulgation du jeu complet de manuels en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* simplement parce que certaines parties de ces manuels n'étaient probablement pas disponibles au moment où, selon le coordonnateur de l'accès à l'information, ils s'y trouvaient. Nous avons jugé que le renouvellement des documents conservés à la bibliothèque du pénitencier constituait un règlement satisfaisant.

Une évaluation confidentielle de bois d'oeuvre

Dossier : *1190*

Institution : *Environnement Canada*
Plainte : *Refus - [14]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un particulier ayant demandé copie d'une évaluation indépendante, réalisée pour Environnement Canada, du bois

d'oeuvre se trouvant sur le territoire envisagé pour l'aménagement du parc de South Moresby, la totalité des documents pertinents fut soustraite à la divulgation en vertu de l'article 14 de la Loi, sous prétexte que la divulgation des documents concernés pourrait porter préjudice à la conduite des affaires fédéro-provinciales. La plainte s'accompagnait de coupures de presse qui, selon le plaignant, montraient que le gouvernement avait remis le rapport à la presse. Il ajoutait également que la divulgation du rapport ne pouvait causer aucun tort, étant donné qu'une entente avait été conclue entre le gouvernement de la Colombie-Britannique et le gouvernement du Canada concernant l'établissement du parc.

Notre examen nous a permis de constater que si certaines déclarations publiques avaient paru dans les médias quant aux montants d'argent que les gouvernements fédéral et provincial s'étaient engagés à affecter à l'établissement du parc, la question des compensations devant être accordées aux compagnies forestières pour la perte de droits de coupe n'était pas encore réglée. Nous en avons conclu que la divulgation du rapport d'évaluation pourrait encore s'avérer préjudiciable à la conduite des affaires fédéro-provinciales et que la plainte n'était donc pas justifiée.

Suppression de la bande sonore de l'enregistrement vidéo

Dossier : *1204*

Institution : *Bureau canadien de la sécurité aérienne*
Plainte : *Refus - [19(1), 24(1)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un dirigeant d'une chaîne de télévision avait appris qu'un petit avion qui s'était écrasé en Colombie-Britannique, causant la mort de plusieurs personnes, transportait une caméra vidéo en état de marche. En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, il obtint copie de la bande vidéo du Bureau canadien de la sécurité aérienne. La bande sonore avait toutefois été supprimée parce qu'elle renfermait des renseignements de nature personnelle.

Dans sa plainte, le plaignant déclarait :

> [Traduction]
> «À notre avis, la bande sonore, sur laquelle on entend notamment l'avertisseur de décrochage de l'appareil, revêtait une importance capitale pour que le public puisse évaluer si le pilote avait reçu un avertissement suffisant avant que l'avion ne s'écrase. Le moment de l'avertissement, c'est-à-dire le moment où on l'entend sur la bande sonore,

est d'une importance cruciale pour ce qui concerne le droit du public de savoir exactement ce qui s'est passé.»

La *Loi sur l'accès à l'information* prévoit que, lorsque faire se peut, une institution fédérale doit divulguer la plus grande partie possible d'un document et ne retenir que les passages essentiels pour les fins de l'exception. Alors que notre enquêteur tentait de déterminer s'il était techniquement possible de supprimer la conversation de la bande sonore tout en laissant certains sons, tel celui de l'avertisseur de décrochage, le Bureau canadien de la sécurité aérienne a signalé qu'il aurait dû invoquer l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui interdit la divulgation de renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'autres dispositions. L'article 26 de la *Loi sur le Bureau canadien de la sécurité aérienne* interdit en effet la divulgation des «enregistrements du poste de pilotage» dont la définition comprend «l'environnement sonore du poste de pilotage, les communications orales émises et reçues par l'appareil ainsi que les signaux vidéos identifiant les aides à la navigation et à l'approche.»

Nous avons convenu que les sons autres que les voix humaines pouvaient correspondre à cette définition. L'avertisseur de décrochage, notamment, semblait faire partie de l'environnement sonore et constituer par conséquent un élément d'information que le Bureau n'était pas autorisé à divulguer. Malgré le fait que le Bureau n'avait pas mentionné cette disposition réglementaire à l'origine, elle était néanmoins pertinente et signifiait qu'aucune partie de la bande sonore ne pouvait être divulguée.

La plainte a été jugée justifiée parce que l'exception invoquée à l'origine ne s'appliquait pas à la totalité de la bande sonore. Le mieux que l'on pouvait faire dans les circonstances était d'aviser l'auteur de la demande de l'exception appropriée.

Faibles chances de divulgation

Dossier : *1279*

Institution : *Énergie, Mines et Ressources*
Plainte : *Refus [20(1)c)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

En réponse à une demande de communication de documents concernant des levés topographiques et des réclamations minières au Yukon, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources avait soustrait ces documents à la divulgation en vertu de l'alinéa 20(1)c) de la Loi, estimant que leur divulgation risquerait de causer des pertes financières à des tiers. Par la suite, après consultation de ces derniers, la totalité des documents fut divulguée, à l'exception d'une seule page. Alors qu'il avait à l'origine prétendu que le document était soustrait à la divulgation, le Ministère a fini par changer d'avis, affirmant que le document retenu

n'était pas visé par la demande de communication. Le plaignant a alors soutenu qu'il devait pouvoir consulter le document de toute façon et a contesté le motif d'exception.

En dépit du fait que nous avons jugé la plainte justifiée parce que certains des documents avaient à l'origine été indûment soustraits à la divulgation, nous avons fait savoir au plaignant que nous trouvions également que le document restant était sans rapport avec sa demande de communication et que, même s'il l'était, il serait soustrait à la divulgation. Nous avons ajouté que si le plaignant voulait aller plus loin, il lui faudrait de nouveau verser 5 $ et présenter une autre demande de communication concernant le document en litige, de façon à pouvoir démontrer les arguments relatifs à sa pertinence. Il pourrait alors vider la question de sa divulgation.

La définition officielle ne résout pas la question

Dossier : *1304*

Institution : *Transports*
Plainte : *Divers*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Invité à fournir une définition officielle de l'expression anglaise "actual flying time" ainsi que la traduction et la définition française de l'expression, le ministère des Transports avait remis au demandeur certaines définitions tirées de publications officielles, tout en lui signalant qu'il pouvait acheter ces publications. Le ministère a en outre remis au demandeur le montant de 5 $ qu'il avait eu à débourser pour présenter une demande, parce que la réponse avait été fournie d'une manière informelle.

Insatisfait de cette réponse, toutefois, le demandeur nous a fait part de son problème. Il a cité un document du ministère du Travail qui décrivait les heures de travail du personnel navigant comme «le *temps de vol réel* ["actual flying time"] selon la définition du ministère des Transports.» Or, les définitions contenues dans le document de Transport Canada n'apportaient pas réellement la réponse à sa question. Elles se lisent comme suit :

> "*Air Time* is the period of time commencing when the aircraft leaves the supporting surface and terminating when it touches the supporting surface at the next point of landing."
>
> «*Temps de vol effectif* : Désigne la période de temps commençant au moment où l'aéronef quitte la surface et au moment où il touche la surface au point d'atterrissage ou d'amerrissage.»

"*Flight Time* is the total time from the moment an aircraft first moves under its own power for the purpose of taking-off until the moment it comes to rest at the end of the flight and should be recorded in all Pilot Log Books."

«*Temps de vol* : Désigne le total du temps décompté depuis le moment où l'aéronef commence à se déplacer par ses propres moyens en vue du décollage jusqu'au moment où il s'immobilise à la fin du vol. Tous les pilotes sont tenus de noter ce temps de vol sur leurs carnets de vol.»

Au cours de notre enquête, nous avons consulté le Règlement sur la circulation aérienne ainsi que l'Ordonnance concernant le livret technique d'aéronef et nous nous sommes assurés que les définitions contenues dans les publications remises au plaignant étaient les seules définitions des expressions «temps de vol effectif» et «temps de vol.» Nous n'avons rien pu faire pour résoudre le problème découlant du fait que la publication ne donnait pas de définition officielle de l'expression "actual flying time", ni de traduction française.

Ayant tout obtenu, il en veut davantage

Dossier : *1366*

Institution : *Solliciteur général*
Plainte : *Refus [13(1)d), 21(1)a)]*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un documentaliste d'Ottawa avait demandé au ministère du Solliciteur général de lui remettre un rapport de 1985 intitulé : «Les agents de police et la sécurité publique -- l'utilisation des armes mortelles par et contre la police.»

Le Ministère avait soustrait à la divulgation certaines parties du rapport, parce qu'elles renfermaient des renseignements fournis à titre confidentiel par des services de police municipaux ainsi que des avis ou recommandations élaborés pour le Solliciteur général.

Notre enquêteur est entré en contact avec les services de police qui avaient fourni les renseignements ayant servi à rédiger le rapport et a appris que dans chaque cas, les renseignements en question avaient été tirés de leurs manuels (qui étaient déjà des documents publics), ou alors les services policiers n'avaient aucune objection à ce que les renseignements soient divulgués. Notre enquêteur a fini par convaincre le ministère du Solliciteur général de supprimer toutes les exceptions et de divulguer la totalité du rapport.

Le documentaliste n'était malgré tout pas satisfait, parce que, dans le rapport, deux services policiers n'étaient désignés que par les lettres «A» et «B.» Soutenant que nous devions demander que ces services policiers divulguent leur identité, il nous a demandé si nous pouvions lui donner l'assurance qu'il avait bien reçu tous les documents de recherche ayant servi à la rédaction du rapport.

Nous lui avons répondu qu'il n'avait probablement pas reçu tous les documents de recherche, étant donné que sa demande de communication ne portait que sur le rapport proprement dit et qu'il lui faudrait présenter une autre demande de communication pour obtenir les renseignements connexes.

De plus, les renseignements contenus dans le rapport pouvaient être divulgués moyennant le consentement des autorités policières. Mais le rapport ne précisait pas l'identité des services policiers en cause et il ne fait pas partie de notre mandat d'instruire les plaintes concernant la façon dont un rapport est rédigé.

Le plaignant était libre de présenter une autre demande de communication afin d'obtenir les documents pouvant lui permettre d'identifier les deux services policiers en cause, mais nous lui avons plutôt suggéré de simplement entrer en contact avec le coordonnateur ministériel afin de pouvoir établir si le Ministère possédait ces documents et si les services policiers avaient choisi de ne pas être identifiés. Cette démarche pouvait faire économiser temps et argent.

Difficile d'évaluer le délai de consultation

Dossier : *1400*

Institution : *Communications*
Plainte : *Prorogation de délai*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures correctrices*

Il arrive fréquemment qu'un ministère demande une prolongation du délai de réponse à une demande de communication afin de pouvoir consulter un autre ministère sur la divulgation des documents demandés. Or, l'évaluation du délai nécessaire à cette fin peut être difficile lorsque le premier ministère ignore quelle sera la rapidité d'intervention du second.

Une documentaliste parlementaire ayant demandé au ministère des Communications un rapport d'expert-conseil concernant les barrières tarifaires et non tarifaires dans le secteur de l'enregistrement sonore, on lui a fait savoir que le délai de réponse devrait être prolongé de 120 jours «pour des consultations.»

La documentaliste a alors porté plainte et nous avons entrepris une enquête afin de connaître la raison de cette prolongation.

Nous avons découvert que les responsables du ministère des Communications avaient consulté le ministère des Affaires extérieures au sujet de l'éventuelle divulgation des documents, et que la réponse était censée leur parvenir dans un délai d'un mois environ. Les fonctionnaires du ministère des Communications ont toutefois ajouté que, compte tenu des expériences vécues précédemment avec le ministère des Affaires extérieures, il semblait plus raisonnable de prévoir un délai de 120 jours.

Nous avons recommandé au ministère des Communications de rappeler aux responsables des Affaires extérieures leur promesse de répondre dans un délai d'un mois et la nécessité de divulguer les documents dans les meilleurs délais. Moins d'une semaine plus tard, nous recevions la réponse suivante du ministre.

> [Traduction]
> «Je vous sais gré de comprendre le dilemme dans lequel se sont trouvés mes fonctionnaires, déchirés entre le désir de mentionner une prolongation de délai raisonnable et la nécessité de donner ce qui leur apparaissait comme la meilleure évaluation possible du délai nécessaire à cette consultation [. . .] Soyez assuré que mes fonctionnaires ont fait tout ce qu'ils pouvaient pour hâter la réponse des Affaires extérieures.»

Deux semaines plus tard, les consultations prenaient fin et la plaignante recevait sa réponse. Notre intervention a peut-être contribué à l'accélération du processus, le délai de réponse étant écourté de 70 jours par rapport à l'évaluation initiale, mais nous avons néanmoins trouvé qu'un délai de réponse de 80 jours était malgré tout excessif.

Trois mois de recherche pour trouver dix pages

Dossier : *1457*

Institution : *Santé et Bien-être social*
Plainte : *Prorogation de délai*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures insuffisantes*

Le 18 février 1988, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social recevait une demande de divulgation d'un rapport d'inspection relatif à un laboratoire pharmaceutique. Le 17 mars, les responsables du ministère informaient l'auteur de la demande qu'il leur faudrait 30 jours de plus pour répondre à la demande, parce que le fait de répondre dans le délai initialement prévu entraverait les opérations du ministère. Les documents avaient été identifiés le 7 avril et une proposition visant à les soustraire à la divulgation avait été envoyée au ministre. Néanmoins, l'échéance du 18 avril n'avait pas été respectée. Le 27 avril, le Ministère faisait savoir à la plaignante qu'il ne pouvait respecter l'échéance. Ce n'est que le 3 juin que la plaignante apprit que le document de dix pages était soustrait à la divulgation.

Entre temps, nous avions reçu une plainte au sujet de la prolongation du délai et nous nous étions interrogés, dans une lettre au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, sur la nécessité d'une telle prolongation. Nous avons demandé qu'on nous fasse part de la taille du document demandé, de la quantité de documents à chercher, du nombre d'employés prenant part à la recherche ainsi que de la nature exacte des entraves que la demande de communication représenterait pour le Ministère.

Le Ministre a répondu le 29 juillet que «jusqu'à huit membres du personnel» avaient fouillé les dossiers du ministère, à Ottawa et à Montréal. La prolongation tenait compte du délai nécessaire au transfert des documents de Montréal à Ottawa. Au cours de la même période, le personnel de Santé et Bien-être social participait à des enquêtes qui comportaient les inspections liées à la découverte de mollusques contaminés sur la côte est.

Notre rapport final à l'intention du ministre soulignait le fait que nous ne savions toujours pas la quantité de dossiers qu'il avait fallu consulter pour trouver le document demandé. De plus, le fait de dire que «jusqu'à huit» personnes avaient participé aux recherches ne constituait pas une réponse très précise à notre question. Aucune précision n'avait été apportée non plus sur la nature des entraves que la recherche allait représenter pour le Ministère, de même qu'il n'avait pas été établi que les prétendues entraves seraient déraisonnables. Nous n'avions aucune recommandation précise à formuler, si ce n'est de réaffirmer une préoccupation déjà exprimée, à savoir qu'il ne s'agissait que d'une plainte parmi plusieurs semblables déposées contre le Ministère au cours des deux années antérieures.

Opinions concernant des lauréats

Dossier : *1460*

Institution : *Conseil des arts du Canada*
Plainte : *Exception - [19(1)]*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Le Conseil des arts du Canada administre les Prix commémoratifs Isaak Walton Killam, qui ont pour but de rendre hommage à des universitaires canadiens éminents qui effectuent de la recherche en sciences naturelles, en génie et en sciences de la santé. Les candidatures doivent être présentées par trois spécialistes du domaine concerné, qui fournissent au Comité de sélection les renseignements nécessaires au choix du lauréat.

Le Conseil des arts a reçu une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'invitant à motiver l'attribution d'un certain prix. L'auteur de la demande voulait :

- copies des documents de candidature,

- une brève description de la nature de la contribution exceptionnelle apportée par le candidat au domaine concerné,
- une brève indication des domaines d'intérêt actuels du candidat en matière de recherche,
- une copie du curriculum vitae du candidat, y compris la liste de ses publications,
- la liste d'une dizaine de personnes, au Canada ou à l'étranger, capables de fournir des lettres de référence à la demande du personnel chargé d'administrer le programme Killam,
- copies de telles lettres de référence, le cas échéant,
- les autres documents pris en considération par le Comité.

Le Conseil des arts a offert au demandeur un communiqué de presse ainsi que le texte d'un discours prononcé lors de la remise du prix, mais a refusé de divulguer quelque autre renseignement, affirmant qu'il s'agissait de renseignements personnels protégés en vertu de l'article 19 de la Loi. Après que le plaignant nous eût écrit au sujet de l'exception invoquée, le Conseil des arts a produit la liste des publications du lauréat et a répondu à certaines des questions concernant le Fonds Killam. Le plaignant s'est alors concentré sur les lettres de référence sur lesquelles le Comité de sélection s'était fondé pour choisir le lauréat et a soutenu qu'à la lecture des alinéas e), f) et g) de la définition des renseignements personnels, il lui semblait que des lettres de référence ne constituaient des renseignements personnels ni au sujet du lauréat ni au sujet du juge, et que ces renseignements devaient par conséquent être divulgués aux termes de la Loi.

Nous n'étions pas d'accord et avons expliqué que la difficulté d'interpréter la définition des renseignements personnels donnée dans la *Loi sur l'accès à l'information* tenait au fait que cette définition est utilisée pour deux lois. En vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, elle définit le type de renseignements qu'une personne peut obtenir à son sujet, alors qu'en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, la même définition sert à décrire une catégorie de renseignements que le gouvernement n'est pas autorisé à divulguer dans le contexte d'une demande de communication.

Les parties de la définition invoquées par le plaignant au sujet de la remise de prix et de bourses avaient précisément pour but d'assurer la préservation du système d'évaluation anonyme par des pairs. Un candidat peut prendre connaissance des observations formulées à son sujet, mais n'a pas le droit de connaître le nom du juge qui les a faites. Aucune autre personne (pas même le juge qui a formulé les commentaires) ne peut, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, consulter à ces documents.

Nous avons donc été dans l'impossibilité de recommander la divulgation des noms des juges ou de leurs observations.

Le délai de présentation d'une plainte serait expiré

Dossier : *1599/1*

Institution : *Défense nationale*
Plainte : *Prorogation de délai*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Réglée par médiation*
Résultat : *Mesures correctrices*

Un documentaliste de la Colombie-Britannique s'était plaint du fait que le ministère de la Défense nationale voulait prolonger de 360 jours le délai de traitement de chacune de ses demandes de communication afin de pouvoir consulter des gouvernements étrangers au sujet de leur divulgation.

Le documentaliste nous a fait savoir que le long délai entre les demandes et les réponses rendait ses recherches difficiles et l'empêchait, dans les faits, de porter plainte en vertu de la Loi. En effet, la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit qu'une plainte concernant le refus de divulguer des documents doit être présentée dans un délai d'un an à compter de la date de réception de la demande de communication par l'institution fédérale. En ajoutant 360 jours au délai initial de 30 jours, les raisons du refus de divulguer les documents ne seraient pas connus avant l'expiration du délai d'un an.

On risquait en outre de perdre le droit d'exercer un recours en révision, étant donné que la Loi n'autorise ce recours qu'une fois qu'une plainte a été instruite et a fait l'objet d'un rapport de notre part.

Si le ministère de la Défense nationale a demandé d'aussi longs délais, c'est parce que les consultations avec d'autres pays, qui ne sont pas assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information*, sont parfois lentes. Nous avons pressé le Ministère de réexaminer sa décision et il a accepté de réduire les délais de deux mois dans chaque cas. Cette mesure nous est apparue raisonnable, car elle allait donner au plaignant, après communication des documents ou des motifs de non-divulgation, environ un mois pour déposer une plainte. Le plaignantt a accepté ce règlement.

Assignation à comparaître pour motiver les retards

Dossier : *1615/1*

Institution : *Emploi et Immigration*
Plainte : *Prorogation de délai*
Conclusion : *Justifiée*
Règlement : *Bien fondée*
Résultat : *Mesures correctrices*

Le Commissaire possède, pour l'instruction des plaintes déposées en vertu de la Loi, le pouvoir d'assigner des personnes à comparaître devant lui, à déposer et à produire des documents, de la même façon qu'une cour supérieure d'archives. Bien que la plupart des plaintes soient résolues de manière informelle, il s'avère parfois nécessaire d'user des pouvoirs prévus par la Loi.

Le 20 juin 1988, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration recevait d'un documentaliste d'Ottawa une demande de communication concernant certains rapports de vérification récents. S'étant vu répondre par le Ministère qu'il faudrait jusqu'à 60 jours pour traiter la demande, parce qu'elle exigeait la consultation d'une somme importante de documents, le demandeur a porté plainte, soulignant qu'il ne devait pas falloir beaucoup de temps pour trouver les rapports qui l'intéressaient.

Notre enquêteur a trouvé qu'une telle prolongation de délai n'était pas nécessaire, mais a été incapable de faire accélérer les démarches. En fin de compte, le Ministère n'a pu respecter l'échéance qu'il avait lui-même repoussée, et le 6 septembre 1988, nous avons recommandé que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration divulgue les documents et nous fasse savoir avant le 28 septembre 1988 quelles mesures avaient été prises.

Le bureau du coordonnateur de l'accès à l'information nous a uniquement informés que la demande de communication avait été transmise au cabinet de la Ministre, mais nous n'avons reçu aucune réponse à notre recommandation et aucun document n'a été divulgué. Le 7 novembre 1988, nous avons délivré une assignation à comparaître au secrétaire administratif de la Ministre, qui exerce les fonctions de coordonnateur de l'accès à l'information pour le Ministère. En vertu de cette assignation, le secrétaire administratif devait venir nous expliquer la raison pour laquelle aucune réponse n'avait été donnée à notre recommandation de divulguer les documents.

Le lendemain, les documents demandés étaient remis au plaignant.

Nous avons néanmoins maintenu l'audition pour le 14 novembre 1988, et le secrétaire administratif du ministre a répondu à nos questions concernant le long retard :

[Traduction]

Q. Du point de vue fonctionnel, qui traite les demandes de communication?

R. Le traitement est assuré à la fois par la Direction de l'application des droits du public et la direction générale responsable des documents demandés.

En règle générale, la procédure adoptée est la suivante : la demande arrive d'abord à la Direction de l'application des droits du public, où elle est enregistrée et traitée. Elle est ensuite transmise au groupe de programme responsable, auquel il incombe de consulter les dossiers, d'examiner les documents, de formuler des recommandations sur leur divulgation et sur les exceptions possibles, ainsi que de déterminer les documents pouvant être soustraits à la divulgation.

C'est à la Direction de l'application des droits du public que revient la responsabilité finale d'invoquer une exception. C'est à elle également que revient la responsabilité d'assurer le suivi et de piloter les dossiers.

Q. Et une fois que les documents ont été assemblés, à la suite d'une demande de communication, ils sont recueillis et conservés par la Direction de l'application des droits du public, est-ce exact?

R. C'est exact, ils retournent à la Direction de l'application des droits du public une fois qu'ils ont été examinés par le groupe responsable du programme concerné.

Q. Et qu'arrive-t-il, une fois qu'ils ont été recueillis?

R. Selon leur teneur, ils me sont soumis pour examen. Ils sont soumis à l'examen du SM.

Q. SM signifiant sous-ministre?

R. C'est bien cela. Et les documents qui doivent être divulgués sont transmis au cabinet de la Ministre au préalable.

[. . .]

Q. Alors, le seize du mois d'août, les documents avaient été assemblés et étaient prêts à être divulgués. Est-ce exact?

R. Ils avaient effectivement été assemblés et avaient été examinés. C'est exact.

Q. Qu'est-il alors arrivé aux documents?

R. Les documents ont alors été acheminés. Ils ont été envoyés au cabinet de la Ministre.

Q. Excusez-moi. Votre chronologie indique : «17 août, reste des documents de vérification transmis à la [Section des affaires parlementaires].»

R. Effectivement. Dans notre optique, cela constitue -- cela équivaut à transmettre les documents au cabinet de la Ministre. Nous envoyons les documents à notre Section des affaires parlementaires, qui les transmets ensuite au cabinet de la Ministre.

Q. La section des affaires parlementaires fait-elle partie du cabinet de la Ministre?

R. Non, elle fait partie du ministère. Elle est rattachée au cabinet de la Ministre et c'est elle qui est principalement responsable de la liaison avec le cabinet de la Ministre sur un large éventail de questions.

Q. Et puis qu'est-il arrivé, une fois que les documents furent envoyés à la Section des affaires parlementaires? Qu'est-il alors arrivé aux documents?

R. Bien, depuis le moment où ils ont été transmis au cabinet de la Ministre -- je ne puis vous relater que ce que j'ai appris en fouillant le dossier, [un responsable] du cabinet de la Ministre s'en est occupé [. . .] Cela constitue l'une de ses responsabilités au sein du cabinet de la Ministre. Il m'a dit qu'il les avait soumis à l'examen d'un autre membre du personnel.

Q. Savez-vous pourquoi ils ont été transmis à un autre membre du personnel?

R. Eh bien, je crois qu'il voulait que quelqu'un d'autre les examine du point de vue de la politique ou des communications [. . .] Il m'a dit qu'il avait demandé à quelqu'un d'autre de les examiner, et qu'il n'avait pas demandé qu'on les lui retourne, ou qu'ils ne lui avaient pas été retournés. On les a perdus de vue, en fait, pendant un certain temps.

Q [. . .] Alors, depuis la mi-août environ jusqu'à la première semaine de novembre, ces documents se trouvaient au cabinet de la Ministre?

R. C'est exact.

Q. Avez-vous pu savoir la raison pour laquelle la Ministre n'a pas répondu à la lettre du Commissaire à l'information?

R. Lorsque la lettre est arrivée, la personne qui s'en est occupée -- le cabinet de la Ministre affirme qu'il y a eu confusion administrative et qu'il n'a pas reçu la lettre. Ni la Ministre ni son chef de cabinet, ni même son adjoint administratif n'ont vu la lettre lorsqu'elle a été reçue. Elle a été acheminée directement au ministère, de sorte que le Ministère était au courant de son existence, et non pas le personnel de la Ministre.

Q. A quel service du ministère a-t-elle été acheminée?

R. Elle aurait été envoyée à nous, à la Direction de l'application des droits du public, du Secrétariat exécutif. Toutefois, il s'est écoulé environ une semaine avant que le Secrétariat exécutif n'informe le personnel de la Ministre de l'existence de la lettre.

[. . .]

Q. Qu'est-ce qui a provoqué la divulgation des documents, les huit et neuf novembre?

R. Je ne saurais l'affirmer avec certitude, mais je croirais que la réception d'une assignation à comparaître a peut-être eu un lien avec la divulgation des documents.

Q. Il s'agit probablement d'une hypothèse raisonnable.

R. Le moment où la divulgation est survenue donne à penser qu'il y a peut-être eu un lien.

Le 16 décembre 1988, la Ministre accusait réception de notre recommandation du 6 septembre 1988 concernant la divulgation des documents et précisait qu'elle n'avait pas été portée à son attention ni à celle de ses collaborateurs. Elle nous donnait l'assurance que l'on s'employait à réviser les procédures administratives. Plus tard le sous-ministre a assuré le Commissaire que de tels problèmes ne se reproduiseraient plus.

Une demande qui commence à dater

Dossier : *1729/1*

Institution : *Communications*
Plainte : *Prorogation de délai*
Conclusion : *Non justifiée*
Règlement : *Rejetée*
Résultat : *Aucune mesure nécessaire*

Un documentaliste qui avait demandé des documents sur la négociation d'un accord canado-américain visant à protéger du matériel archéologique et ethnologique, a été consterné lorsque le ministère des Communications lui a déclaré que le délai de traitement de sa demande devrait être prolongé de 120 jours, en raison de la nécessité de consulter d'autres ministères. Dans sa lettre de plainte, il nous affirmait :

> [Traduction]
> «J'estime qu'il est inopportun de demander une prolongation de délai en l'occurence, étant donné qu'une partie des documents que j'ai demandés ont déjà fait l'objet d'une demande de communication et ont été préparés pour divulgation. Ces renseignements devraient à tout le moins être divulgués dans les plus brefs délais.»

Notre enquête a révélé que le plaignant avait demandé les mêmes renseignements en 1986 et qu'à l'époque, les documents avaient été assemblés, d'autres ministères avaient été consultés et on lui avait permis de consulter les documents, à l'exception de certains passages. Le plaignant avait alors été avisé par écrit que les documents seraient conservés pendant deux ans, afin qu'il puisse les consulter à nouveau au besoin. A l'expiration du délai de deux ans, les documents avaient été détruits. Or, trois semaines après leur destruction, le Ministère recevait la seconde demande de communication.

Pour répondre à cette deuxième demande, le Ministère allait devoir chercher et assembler encore les mêmes documents, plus ceux pouvant avoir été produits depuis 1986. Il allait falloir en outre procéder, aux États-Unis et au Canada, à de nouvelles consultations au sujet de leur divulgation.

Malheureusement, la longue opération de recherche et d'assemblage des documents allait devoir être répétée.

Plaintes déposées à l'initiative du Commissaire

Le travail du Commissaire à l'information consiste, pour une large part, à instruire les plaintes déposées par des personnes ayant eu recours à la Loi sur l'accès à l'information. Il nous arrive toutefois, de par notre position, de constater des problèmes qui semblent être de nature systématique ou encore des problèmes que des mesures correctrices prises isolément ne permettent pas de résoudre.

La Loi dit ceci :

> 30.(1) Le Commissaire à l'information peut prendre lui-même l'initiative d'une plainte s'il est fondé à croire qu'une enquête devrait être menée sur une question relative à la demande ou à l'obtention de documents en vertu de la présente loi.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi, en 1983, le Commissaire à l'information a pris l'initiative de sept plaintes en vertu de cette disposition.

Privilèges particuliers pour les journalistes

L'une des premières plaintes traitées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information avait trait à la question de savoir si certains demandeurs devaient, en raison de leur situation et de l'usage qu'ils prévoyaient faire de l'information reçue, bénéficier d'une dispense des frais de communication de documents. Aux États-Unis, où des réductions sont consenties lorsque l'intérêt public le justifie, le Freedom of Information Act prévoit des dispenses ou des réductions de frais pour les auteurs de demandes de communication possédant des compétences particulières dans le domaine visé par leur demande et qui ont la capacité ou l'intention de diffuser l'information dans la population. Les dispenses ne sont toutefois pas jugées appropriées dans le cas des personnes qui obtiendraient un avantage commercial de la divulgation de documents. L'Administration américaine a pour principe de dispenser les journalistes des droits de communication, afin de mieux servir l'intérêt public et de favoriser un débat sain, vigoureux et éclairé sur les questions d'intérêt public.

Aucun règlement à cet égard n'a été pris en vertu de la Loi canadienne sur l'accès à l'information, et les lignes directrices du Conseil du Trésor portant sur la renonciation aux droits de communication dans l'intérêt public ne renferment pas de critères précis. Par conséquent, au mois de janvier 1984, le Commissaire à l'information entreprenait une étude parmi les journalistes, qui apparaissaient alors comme le plus important groupe identifiable d'utilisateurs de la Loi, afin de connaître leur point de vue sur les dispenses de droits.

Les résultats de notre sondage ne furent pas concluants. Environ 50 p. 100 des répondants étaient favorables aux réductions de droits par des raisons diverses, tandis que 50 p. 100 estimaient que les membres des médias devaient être traités comme tous les autres demandeurs.

Frais de photocopie

Après avoir reçu de nombreuses plaintes concernant les droits de photocopie de documents, le Commissaire a pris, au mois de juin 1984, l'initiative d'une plainte qui avait pour objet de déterminer si les droits de photocopie fixés en vertu Règlement sur l'accès à l'information, soit 25 cents la page, étaient raisonnables.

Notre enquête a révélé que, selon les données du ministère des Approvisionnements et Services, les coûts réels de maintenance de photocopieurs et des fournitures connexes se situent entre 1 et 2 sous la page, dans l'administration gouvernementale. Les bibliothèques publiques d'Ottawa demandent 15 sous la page pour les photocopies faites au moyen d'appareils payants, tandis que les établissements commerciaux demandaient entre sept et quinze sous la page.

Après discussion avec des représentants du Conseil du Trésor, le Commissaire était disposé à accepter un tarif de 15 sous la page, mais le président du Conseil du Trésor a annoncé que le tarif serait de 20 sous la page. Il a admis que le tarif de 25 sous était "plutôt élevé", mais a également tenu compte du fait que l'on renonçait la plupart du temps aux frais excédant les frais de communication de 5 $. (Les cinq premières heures consacrées à la recherche des documents sont gratuites et la plupart des institutions fédérales ne facturent pas les utilisateurs à moins que les frais additionnels dépassent 25 $.) On a laissé au Comité parlementaire chargé d'examiner les dispositions et le fonctionnement de la Loi sur l'accès à l'information le soin de fouiller davantage la question des frais de communication.

Politique de renonciation aux frais en vigueur à Agriculture Canada

Lors de l'instruction d'une plainte concernant les frais de communication de documents, le Commissaire à l'information a appris que le ministère de l'Agriculture avait, en ce qui concerne la renonciation aux frais, une politique ayant pour effet d'empêcher la renonciation aux frais lorsque ceux-ci dépassent 25 $.

Au mois de mars 1985, le Commissaire à l'information a ouvert une enquête sur cette politique, qui semblait grever de manière déraisonnable le pouvoir discrétionnaire du ministre de renoncer aux frais dans certaines circonstances particulières. Le ministre a alors modifié la politique,

y rétablissant un certain pouvoir discrétionnaire, et a délégué le pouvoir de renoncer aux frais au coordonnateur ministériel de l'accès à l'information.

Un aspect de la politique, qui était tributaire de l'élaboration de lignes directrices sur "l'intérêt public général", demeurait vague. Il est apparu évident qu'un examen plus approfondi de la question s'imposait. Cette enquête a été abandonnée au profit d'une nouvelle enquête sur la politique gouvernementale de renonciation aux frais, décrite ci-après.

Diverses politiques gouvernementales de renonciation aux frais

Par suite de plaintes sporadiques concernant le refus de certaines institutions fédérales de renoncer aux frais en vertu de la Loi, le Commissaire à l'information a entrepris, au mois d'octobre 1985, une enquête sur les politiques de renonciation aux frais de 23 institutions fédérales. (L'enquête couvrait la totalité des institutions qui avaient reçu un nombre assez élevé de demandes de communication.)

Alors que certaines avaient adopté des critères étendus de renonciation aux frais, la plupart jugeaient chaque cas individuellement, en se référant aux lignes directrices du Conseil du Trésor qui prévoyaient la renonciation aux frais dans les cas comportant «un avantage pour la population.» La quasi-totalité des institutions renonçaient aux frais (excédant les frais de communication de 5 $) lorsque le montant établi en vertu du Règlement était inférieur à 25 $. Le secrétariat du Conseil du Trésor semblait être l'institution la moins souple, refusant habituellement de renoncer aux frais.

Les résultats de l'enquête furent présentés au Comité parlementaire qui a examiné la Loi sur l'accès à l'information, en 1986. Le Comité a par la suite recommandé que les institutions fédérales appliquent toutes la même norme.

Utilisation des avions du gouvernement par les ministres

Par suite du refus du ministère des Transports de divulguer les motifs ainsi que d'autres détails de l'utilisation des avions du gouvernment par les ministres, le Commissaire à l'information a convenu qu'étant donné que les demandes et les autorisations d'utiliser les appareils du gouvernment étaient traitées exclusivement par le cabinet du ministre des Transports, ces documents ne relevaient pas d'une institution fédérale et n'étaient donc pas assujettis à la Loi sur l'accès à l'information. Le Commissaire estimait toutefois que ces documents devraient être assujettis à la Loi, étant donné que, selon les lignes directrices gouvernementales, ces déplacements de ministres sont effectués dans le cadre d'activités gouvernementales ou liés à des programmes gouvernementaux.

Au cours de notre enquête, la responsabilité du transport aérien des personnalités importantes a été transférée au ministère de la Défense nationale. Après avoir entendu les interventions sur la question, le ministre de la Défense nationale a décidé qu'à l'avenir, tous les documents relatifs aux demandes d'utilisation des avions d'affaires par les ministres, y compris les documents autorisant l'utilisation de ces appareils, seraient assujettis à la Loi sur l'accès à l'information.

Retards au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social

En raison du grand nombre de plaintes fondées consécutives à des retards provoqués par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, nous avons entrepris un examen portant sur la période de juillet 1983 à novembre 1986.

L'enquête a révélé des difficultés communes à un grand nombre d'institutions fédérales, ce qui a conduit a une étude plus approfondie des causes profondes des retards dans le traitement des demandes de communications présentées en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

Aggravation du problème des retards dans l'ensemble de l'appareil gouvernmental

Dans la foulée de l'enquête sur le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social dont il avait pris l'initiative, le Commissaire à l'information a entrepris au mois de juillet 1988 une enquête générale afin de déterminer l'ampleur du problème des retards dans l'ensemble de l'administration gouvernmentale. L'analyse des données que nous avons recueillies sur les plaintes a révélé qu'au cours des cinq premières années d'existence de la Loi sur l'accès à l'information, le nombre de plaintes pour retards s'est accru d'une façon disproportionnée par rapport au nombre de demandes de communication traitées. Il semble que le problème se soit aggravé au cours de l'année 1988-1989.

Au mois de septembre 1988, le Commissaire a chargé un enquêteur de procéder à une étude approfondie de l'ampleur et des causes du problème, et de chercher des solutions possibles. Les résultats de l'enquête apparaissent dans l'introduction du présent rapport.

Demandes de renseignements

Au cours de l'année visée par le présent rapport, nos enquêteurs ont répondu à 1 204 demandes de renseignements traitant de la *Loi sur l'accès à l'information* et de sujets connexes ainsi qu'à 389 demandes de publications. De plus, la réceptionniste réfère quotidiennement environ une douzaine d'appels téléphoniques à l'agence gouvernementale fédérale ou provinciale appropriée.

Bien que le nombre de demandes de renseignements ait légèrement diminué, la tendance n'a pas changé de façon significative par rapport aux années précédentes. Un quart des demandes provenaient de la région d'Ottawa. L'origine de la balance des demandes était commensurable à la distribution de la population canadienne.

La plupart des demandes furent par téléphone. Approximativement 85 pour cent des demandes étaient de langue anglaise et, 15 pour cent de langue française.

Nous avons pu répondre sur le champ à 75 pour cent des demandes tandis que nous avons dû en référer 20 pour cent. Il nous fut impossible d'aider 5 pour cent de nos demandeurs sur des sujets n'ayant aucun lien avec l'accès à l'information.

Il arrive souvent qu'un problème traitant de l'utilisation de la *Loi sur l'accès à l'information* puisse être réglé par un appel téléphonique et nous invitons les gens à nous téléphoner et à parler à un de nos enquêteurs s'il existe un doute face au dépôt ou non d'une plainte en vertu de la Loi. Notre numéro sans frais, à la grandeur du Canada, est le 1-800-267-0441. Nous acceptons aussi les appels à frais virés à notre numéro d'Ottawa le (613) 995-2410. De plus, nous pouvons maintenant recevoir et acheminer de la correspondance par télécopieur. Notre numéro à cet effet est le (613) 995-1501.

Présentations au public

Au fur et à mesure qu'augmente l'intérêt de la population pour les questions relatives à la liberté de l'information, la Commissaire, les commissaires adjoints et le personnel répondent à de nombreuses invitations à expliquer les rouages du Commissariat à des auditoires canadiens et étrangers.

C'est ainsi qu'au cours de l'année écoulée, la Commissaire a été invitée, comme les années précédentes, à traiter de la *Loi sur l'accès à l'information* devant des hauts fonctionnaires fédéraux réunis au Centre de perfectionnement des cadres, à Touraine (Québec) ainsi que devant les participants au programme Cours et affectations de perfectionnement.

La Commissaire a pris la parole devant des étudiants et des membres du corps professoral du Loyalist College de Belleville (Ontario), de l'université Carleton d'Ottawa et de l'université du Nouveau-Brunswick, à Frédericton. Elle a également été invitée à prendre la parole devant les membres de la Computer Society à Stockholm, ainsi qu'à l'université d'Amsterdam et à l'université de Tilburg (Pays-Bas).

Alors qu'elle effectuait un voyage privé en Europe, la Commissaire a traité des lois canadiennes sur l'accès à l'information au Centre danois pour les droits de la personne, de l'université de Copenhague. Elle a également expliqué les procédures suivies au Canada en matière de droits d'accès et d'enquêtes à l'intention du personnel du Bureau du protecteur du citoyen et du chef de la Section judiciaire du Conseil d'État, à la Haye.

La Commissaire s'est adressée aux membres des différents conseils de presse du Canada à Winnipeg et elle a fait partie d'une table ronde lors d'un séminaire organisé par le Centre pour le journalisme d'enquête, à Montréal.

Elle a présenté des exposés à la Conférence sur la liberté de l'information et la protection de la vie privée organisée par le gouvernement de l'Ontario, à Toronto, à l'International Computers and Communications Conference (Conférence internationale sur l'informatique et les communications), à Washington, devant les membres du Gordon Group de Toronto ainsi qu'à la réunion de l'Association du Barreau de l'Ontario. Elle a également pris la parole lors d'un déjeuner organisé par l'Ontario Association of Community Correctional Residences, à Ottawa.

Au mois de juin, la Commissaire à l'information ainsi que le Commissaire à la protection de la vie privée ont été invités à traiter de la législation relative à la liberté de l'information dans le cadre de l'émission "Question Period" et au mois de septembre, ils ont été interviewés par Dian Cohen à Toronto pour l'émission "Open College". La

Commissaire a aussi été interviewée lors d'une émission préparée par le professeur Kealey de l'université Memorial pour être diffusée dans le cadre de la série "Ideas" de la chaîne CBC. La Commissaire a également donné des entrevues à un certain nombre de stations radiophoniques canadiennes.

Le Commissaire adjoint Bill McGibbon a présidé une table ronde lors de l'atelier organisé à l'intention des protecteurs du citoyen au mois de juillet à Frédericton.

Le Commissaire adjoint Bruce Mann s'est adressé à des cadres de gestion réunis à Touraine (Québec), aux membres de la Société historique du Canada, à Windsor (Ontario) ainsi qu'aux étudiants de l'École d'administration publique de l'université Queen's. M. Mann a également présidé une séance de la Conférence internationale des protecteurs du citoyen, à Canberra, au mois d'octobre 1988.

M. Paul Tetro, avocat général du Commissariat, a fait un expose sur «les points forts et les écueils de la *Loi sur l'accès à l'information*» devant les membres de l'Association du Barreau canadien. Au mois d'octobre, il a présenté un exposé intitulé : «L'Accès à l'information - Le problème est-il un problème d'attitude?» devant les participants au Sixième séminaire de droit administratif, consacré au droit d'accès à l'information gouvernementale. Il a également traité du rôle du Commissaire à l'information lors d'un séminaire sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée organisé par le ministère de la Justice.

Au mois de juin, M. Kevan Flood, directeur des enquêtes, a présenté un exposé sur la *Loi sur l'accès à l'information* aux participants à l'atelier sur les relations de travail organisé par Santé et Bien-être social Canada. Il a coprésidé une table ronde à l'atelier des protecteurs du citoyen à Frédericton et il a traité de la *Loi sur l'accès à l'information* devant des étudiants du Ryerson Polytechnical College de Toronto ainsi que devant les participants à un séminaire organisé par Référence Canada. Pour sa part, M. Jocelyn Béland, enquêteur, a présenté un exposé sur la *Loi sur l'accès à l'information* lors d'un séminaire organisé au mois de février par le "Centre for Research Action on Race Relations".

Révision par la Cour fédérale

Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* énonce le principe suivant : «les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.»

Aux termes de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*, une personne qui s'est vu refuser communication d'un document peut demander une révision judiciaire ou, moyennant son consentement, le Commissaire à l'information peut le faire à sa place.

Dans les cas où le gouvernement se propose de divulguer des documents et avise des tiers auxquels cette divulgation risquerait de nuire, ces personnes peuvent, aux termes de l'article 44 de la Loi, demander à la Cour fédérale d'interdire la divulgation des documents.

Du 1er juillet 1983 au 31 mars 1989, le Commissaire à l'information a instruit 1 935 plaintes, la Cour fédérale a entendu et réglé 42 demandes de révision judiciaire et deux affaires ont été portées devant la Cour d'appel fédérale. Les pages qui suivent donnent les faits saillants des affaires portées devant les tribunaux. Suivent en détail, les jugements rendus ainsi que la liste des affaires auxquelles le Commissaire était partie et qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un jugement à la fin de la période visée par le présent rapport (1er avril 1988 au 31 mars 1989.)

Tableau 6

STATUT DES DEMANDES DE RÉVISION PAR LA COUR FÉDÉRALE EN VERTU DE LA LOI SUR L'ACCÈS À L'INFORMATION

Du 1er juillet 1983 au 31 mars 1989

STATUT	DÉCISION RENDUE		PAS DE DÉCISION		
RÉSULTAT	COMMUNICATION	PAS DE COMMUNICATION	DEMANDE RETIRÉE	DOSSIER EN ATTENTE	TOTAL
ART. 42 (COMMISSAIRE)	1	1	14	17	35
ART. 41 (REQUÉRANT)	4	5	6	13	28
ART. 44 (TIERS)	22	7	51	53	133
TOTAL	27	15	71	83	196

FAITS SAILLANTS

Le prélèvement doit être envisagé

La première décision rendue par la Cour d'appel fédérale au sujet de la *Loi sur l'accès à l'information* découle d'un recours exercé à titre individuel par un demandeur. Le Commissariat n'est pas intervenu. En fait, malgré le fait que nous trouvions, à l'instar du demandeur, que la SCHL n'avait, en apparence, aucune raison de refuser de divulguer certaines parties des procès-verbaux des réunions de son comité de direction, nous avons refusé de porter l'affaire devant la Cour fédérale, parce que celle-ci avait déjà décidé, dans une affaire précédente concernant le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, que le tribunal ne peut casser une décision résultant de l'exercice légitime du pouvoir discrétionnaire que possède une institution de refuser la divulgation de documents. Le plaignant a poussé l'affaire plus loin et, alors que la Division de première instance avait maintenu la décision rendue au sujet du CRTC, la Cour d'appel fédérale a ordonné à la SCHL de réexaminer la question afin de déterminer quelles parties du document pouvaient être divulguées.

Au sujet de l'article 21 de la Loi, qui permet à une institution fédérale de refuser de divulguer des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des employés d'une institution fédérale, la Cour d'appel a eu la remarque suivante :

> «la large exception invoquée par l'intimé va à l'encontre des objectifs énoncés à l'article 2 de la Loi»

et a estimé que certaines parties au moins du document échappaient aux motifs d'exception. Or, comme la décision de soustraire à la divulgation la totalité des documents, qui comptaient des milliers de pages, avait été rendue dans les 24 heures ayant suivi la réception de la demande de communication, la Cour a conclu que la SCHL avait manqué à son obligation d'examiner quelles parties des documents pouvaient être prélevées et divulguées.

Il s'agit d'une affaire importante, parce qu'elle signifie qu'une institution fédérale ne peut se contenter de retenir des documents du simple fait qu'ils semblent ressortir au pouvoir discrétionnaire que possède une institution de refuser de les divulguer. La possibilité d'effectuer des prélèvements doit être sérieusement examinée.

Limites à l'obligation d'effectuer des prélèvements

La portée de l'obligation d'effectuer des prélèvements et de divulguer les documents est toutefois vague. Dans une affaire touchant un rapport sur les services alimentaires d'un pénitencier canadien, la Division de première instance de la Cour fédérale a affirmé qu'il n'est pas nécessaire que les institutions fédérales dissèquent les documents et en divulguent

toutes les parties ne pouvant faire l'objet d'une exception, si cette opération doit déboucher sur des documents dépourvus de sens ou trompeurs. Nous avons porté cette décision en appel, parce que nous estimions que le demandeur est la personne la mieux placée pour juger de ce qui est significatif. L'institution fédérale peut toujours apporter des éclaircissements à des renseignements en apparence trompeurs.

Risque de nuire à un tiers

Peu après que la décision concernant la SCHL eût été rendue, la Cour d'appel fédérale a publié ses jugements sur un groupe d'appels désignés collectivement comme «l'affaire des salaisons.» Ces jugements représentaient l'aboutissement de longues procédures, où plusieurs salaisons, craignant que la divulgation de rapports d'inspecteurs fédéraux concernant l'état de leurs usines ne nuise à leurs ventes au pays et à l'étranger, s'étaient opposées aux demandeurs d'information, en l'occurence le ministère de l'Agriculture et le Commissaire à l'information. L'importance de cette affaire réside dans la définition des préjudices que doivent risquer de subir des tiers pour que la non-publication d'information soit justifiée.

Les exceptions pertinentes, soit les alinéas 20c) et d) de la Loi, prévoient qu'il faut refuser de divulguer des documents contenant des renseignements dont la divulgation «risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou des profits appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité ou [. . .] d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.»

Les représentants des salaisons ont produit des témoignages d'experts concernant l'effet possible d'une éventuelle divulgation des rapports. La Cour d'appel a déclaré que le libellé de la Loi exigeait qu'il y ait une possibilité raisonnable que le préjudice probable se matérialise en ce qui concerne les exceptions invoquées, et que les témoignages d'experts selon lesquels la publication des rapports donnerait lieu dans la presse à des reportages injustes qui auraient pour effet de nuire aux ventes, équivalaient à de la «pure spéculation.» Semblables rapports avaient déjà été publiés aux États-Unis et les experts avaient été incapables de prouver que les salaisons avaient subi de ce fait un tort important.

Le principe d'intérêt public énoncé au paragraphe 20(6) de la Loi, qui interdirait d'invoquer les exceptions dans les cas où l'intérêt public l'emporterait sur le risque de préjudice, n'avait pas à être pris en considération, étant donné que le préjudice n'avait pas été prouvé. La Cour d'appel a toutefois fait remarquer que si la notion d'intérêt public devait entrer en ligne de compte, c'est au responsable de l'institution fédérale concernée, et non pas à la Cour, qu'il reviendrait de l'établir en premier lieu

Préjudice pour les affaires internationales

Des rapports d'inspection des salaisons pour lesquels une exception différente a été invoquée font l'objet de deux causes qui ont été portées devant la Cour. Étant donné que les salaisons concernées ont leur siège à l'étranger, Agriculture Canada a jugé, après avoir reçu l'avis des Affaires extérieures, que la divulgation des rapports nuirait à la conduite des affaires internationales entre le Canada et le pays en cause.

Notre préoccupation vient du fait que le Ministère n'a pas établi que l'information est du type de celle décrite à l'exception prévue par le paragraphe 15(1) de la Loi. Quoi qu'il en soit, nous nous demandons si le préjudice prétendu est tel qu'il justifie la non-divulgation des rapports.

Pourquoi faudrait-il que des producteurs étrangers de viande devant être consommée par des Canadiens soient traités différemment que les producteurs canadiens?

Caractère prépondérant de la Loi sur l'accès à l'information

Le caractère de prépondérance que le Parlement a voulu donner à la *Loi sur l'accès à l'information* a été confirmé à l'occasion d'une cause où la Commission d'appel de l'immigration avait refusé de divulguer des documents relatifs à une audition, sous prétexte que l'audition s'était déroulée à huis clos et que le document était cacheté. En ordonnant que le document soit examiné dans l'optique de son éventuelle divulgation en vertu de la Loi, la Cour a fait remarquer que la Loi s'appliquait très nettement aux documents de la Commission d'appel de l'immigration et qu'elle avait préséance.

Motif de prorogation

Bien que les procédures en révision judiciaire se limitent habituellement aux cas où le gouvernement refuse de divulguer un document qui lui a été demandé, la Division de première instance de la Cour fédérale demeure saisie d'une affaire concernant un cas où le ministère des Affaires extérieures n'a pas respecté les délais prévus par la Loi, puis, peu avant la date prévue d'une audition pour «refus présumé» de divulguer, a communiqué les documents demandés au plaignant.

À propos de l'objection soulevée par le procureur du gouvernement selon laquelle il ne peut y avoir révision judiciaire de l'opportunité d'une prolongation une fois que des documents ont été divulgués, la Cour a statué que pour déterminer s'il y a eu refus présumé de divulguer, il s'avère nécessaire d'examiner les circonstances ayant entouré la prolongation, afin de savoir si elle était autorisée en vertu de la Loi. En outre, il pourrait encore être utile pour le demandeur d'obtenir un jugement déclaratoire qui pourrait guider les relations futures entre les parties ou indiquer la marche à suivre

dans des situations éventuelles. La Cour a donc décidé qu'il y avait lieu d'entendre les arguments sur la légitimité de la prolongation.

Motif précis de refus

Les droits des demandeurs sont en cause dans une affaire où nous affirmons qu'une institution fédérale est tenue de révéler à un demandeur non seulement la nature du préjudice que causerait la divulgation d'un document, mais également la ou les parties de l'exception qui décrivent les documents en question. Alors que le gouvernement soutient que la liste descriptive des catégories de documents citée dans l'exception ne fait qu'illustrer l'utilisation possible de l'exception, et non pas sa portée, nous estimons que les documents doivent au moins être de la même nature générale que ceux mentionnés dans la liste descriptive, et que le ou les paragraphes pertinents de l'exception doivent être révélés au plaignant, à moins qu'il n'y ait des motifs valables de refuser de divulguer ne serait-ce que la nature ou l'existence du document pertinent.

Divulgation de l'identité de fonctionnaires

Une cause concernant la non-divulgation de l'identité des fonctionnaires ayant pris part à la décision d'interdire l'importation de propagande prétendument haineuse (une bande magnétoscopique en l'occurrence) a été retirée après que Revenu Canada (Douanes et Accise) fût revenu sur sa décision et eût divulgué les documents relatifs à la décision, y compris les noms des fonctionnaires concernés.

LES CAUSES EN DÉTAIL

Voici le compte rendu des causes portées devant la Cour fédérale auxquelles le Commissaire à l'information était partie.

Bindman c. Commission d'appel de l'immigration (Cour fédérale n^{o} T-931-87) Demande déposée le 30 avril 1987

Commissaire à l'information c. Commission d'appel de l'immigration (Cour fédérale n^{os} T-1051-87, T-1169-87 et T-1355-87) Demandes déposées le 21 mai 1987, le 5 juin 1987 et le 26 juin 1987 respectivement

Faits

Ces causes, dont il a été rendu compte dans le Rapport annuel de 1987-1988 (page 95) concernaient le refus de la Commission d'appel de l'immigration de divulguer des documents qui auraient permis aux demandeurs de savoir pourquoi une personne nommément désignée s'était vu consentir par la Commission le statut de réfugié au sens de la Convention. La Commisison avait ordonné, en vertu de la *Loi sur l'immigration*, que les délibérations se déroulent à huis clos et que le dossier soit tenu secret.

Questions en litige

Monsieur le juge Rouleau a posé les deux questions préliminaires suivantes :

1. La *Loi sur l'accès à l'information* s'applique-t-elle aux documents de la Commission d'appel de l'immigration qui font l'objet de ces quatre demandes?

2. Sinon, les documents de la Commission d'appel de l'immigration sont-ils susceptibles d'examen aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*?

Arguments

Les questions préliminaires ont été débattues devant le juge Pinard le 30 mars 1988.

La Commission d'appel de l'immigration prétendait que l'ordonnance selon laquelle les délibérations devaient se dérouler à huis clos et le dossier, être tenu secret, était prépondérante et empêchait l'accès aux documents en vertu de la Loi.

Les demandeurs estimaient pour leur part que le législateur avait voulu que la limitation du droit d'accès en vertu de dispositions contenues dans des lois autres que la *Loi sur l'accès à l'information* ne soit possible qu'aux termes de l'article 24, et que cet article ne visait pas la *Loi sur l'immigration*.

Conclusion

La Cour a décidé que le texte de la *Loi sur l'accès à l'information*, loi bien structurée comportant des articles précis et des annexes correspondantes, montrait qu'elle était censée avoir préséance sur les autres lois, à moins d'exception précise énoncée dans la Loi elle-même. La réponse aux questions préliminaires était par conséquent affirmative, dans la mesure où la réponse à la deuxième question était formulée dans ces termes : «Les documents de la Commission d'appel de l'immigration qui font l'objet de ces quatre procédures sont effectivement susceptibles d'examen en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.» Cela ne signifiait pas que les documents seraient divulgués, mais qu'ils étaient assujettis à la Loi et qu'ils devaient être examinés dans l'optique de leur divulgation.

La personne qui s'était vu accorder le statut de réfugié demanda que soit délivrée une ordonnance ayant pour effet de prolonger le délai d'appel de la décision. Le 7 octobre 1988, Monsieur le juge Pinard rejetait cette demande.

Commissaire à l'information c. le secrétaire d'Etat aux Affaires extérieures (Cour fédérale n^o^ T-2661-87). Demande déposée le 23 décembre 1987

Faits

Cette affaire était exposée dans le rapport de 1987-1988 (page 96). Elle concernait le refus du ministère de divulguer deux télex concernant Energie Atomique du Canada Limitée.

Règlement

Les documents ont été communiqués au plaignant avant que la cause n'ait pu être entendue. Le recours en révision a été abandonné avec le consentement du demandeur.

Commissaire à l'information c. le ministre des Affaires extérieures (Cour fédérale n^os^ T-1042-86, T-1090-86 et T-1200-86). Demandes déposées le 9 mai 1986, le 14 mai 1986 et le 26 mai 1986 respectivement

Faits

Ces causes, exposées dans le rapport annuel de 1986-1987 (page 107) et dans le rapport annuel de 1987-1988 (page 102), portaient sur une demande de révision judiciaire dans le cas d'un retard, les demandeurs soutenant qu'il y avait eu prorogation indue des délais réglementaires. Les documents furent divulgués avant la date prévue de l'audition, et, pour cette raison, le gouvernement a déposé une motion en rejet de la demande. Pour notre part, nous avons demandé la résolution de la question.

Règlement

Comme le rapport de 1987-1988 le mentionnait, M. le juge Jerome a rejeté les deux motions le 9 mars 1988. Les motifs écrits du rejet ont été rendus publics le 15 avril 1988. La Cour estimait qu'il lui fallait, pour déterminer si elle avait compétence pour intervenir en vertu de l'article 42 de la Loi, décider s'il y avait eu refus de divulguer les documents. Ainsi, pour déterminer s'il y a eu refus présumé, la Cour doit être en mesure d'examiner une prorogation ainsi que les motifs invoqués pour la justifier.

Le fait que les documents ont été divulgués avant que l'audition n'ait eu lieu ne signifiait pas que la Cour n'était plus compétente. Les pouvoirs de la Cour ne se limitent pas à ordonner la divulgation des documents. En vertu du paragraphe 10(3) et des articles 42 et 49 de la Loi, les cas de retard peuvent également, dans certaines circonstances, faire l'objet d'une révision judiciaire.

Les parties avaient un intérêt réel à obtenir des lignes directrices pour l'avenir, et c'est la raison pour laquelle un jugement déclaratoire pouvait être utile.

L'affaire est encore en instance, étant donné que la Cour ne s'est prononcée que sur les demandes préliminaires et a ordonné le maintien du recours exercé en vertu de l'article 42. Nous avons demandé à la Cour de déterminer si un ministère est tenu d'établir le motif invoqué pour demander une prorogation de délai en vertu de l'article 9 de la Loi.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général du Canada (Cour fédérale n° T-2783-86). Demande déposée le 23 décembre 1986

Faits

Cette cause concernait un rapport sur les services alimentaires d'un pénitencier. La question en litige était celle de savoir si certains des renseignements avaient trait au poste ou aux fonctions d'un employé d'une institution fédérale et, de ce fait, ne constituaient pas des «renseignements personnels.» L'affaire est exposée dans le Rapport annuel de 1986-1987 (page 108) et dans celui de 1987-1988 (page 103).

Conclusions

Monsieur le juge Jerome a fait connaître ses motifs de jugement, par écrit, le 4 mai 1988.

La Cour a soutenu que ni la *Loi sur l'accès à l'information* ni la *Loi sur la protection des renseignements personnels* n'avaient préséance. Si un article de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* avait été incorporé au paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, c'était afin d'assurer la prise en considération des principes régissant les deux lois dans les décisions relatives à la divulgation de renseignements personnels. La définition de l'expression «renseignements personnels» est large à dessein, afin de protéger l'identité des individus.

Les exemples de renseignements professionnels pouvant être divulgués en vertu de l'alinéa 3 j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* concernent, à une exception près, des faits objectifs. Rien n'indique que le législateur a eu l'intention de permettre que soient rendues publiques des évaluations qualitatives du rendement des employés. Par conséquent, les opinions consignées dans le document au sujet de la formation, de la personnalité, de l'expérience ou de la compétence des employés ne pouvaient être divulguées.

La Cour a examiné les prélèvements effectués en vertu de l'article 25 de la Loi, mais a jugé que, malgré le fait que certains des passages supprimés étaient peut-être plus importants que la Loi ne l'exigeait, ils étaient néanmoins conformes aux principes de la Loi et qu'il n'y avait pas lieu d'en ordonner la divulgation. La Loi n'exigeait pas d'opération de dissection par laquelle des bouts de phrases sans lien entre eux, mais non visés par l'exception, devaient être prélevés du document et divulgués. Une telle opération aurait pu déboucher sur un document dépourvu de sens et

trompeur. De plus, les passages ainsi divulgués pouvaient renfermer des indices sur la teneur des parties supprimées. Il semble que l'intention du législateur ait été que le prélèvement ne soit tenté que lorsqu'il vise à accomplir, dans les limites du raisonnable, l'esprit des lois.

La demande a été rejetée avec dépens. Avec le consentement du demandeur, le Commissaire a interjeté appel de cette décision.

Ken Rubin c. le président de la Société canadienne d'hypothèque et de logement (Cour fédérale n^{o} A-108-87)

Faits

Cette affaire était signalée dans le Rapport annuel de 1986-1987 (page 45). Le demandeur cherchait à obtenir la divulgation des procès-verbaux des réunions du conseil d'administration et du comité exécutif pour la période de 1970 à 1985. Or, ces procès-verbaux formaient une masse de documents de 4 mètres d'épaisseur. Dès le lendemain de la réception de la demande de communication, la SCHL refusait de divulguer quelque procès-verbal que ce fût, donnant pour raison qu'ils étaient visés par l'exception prévue à l'alinéa 21(1) b), parce qu'ils constituaient des comptes-rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale.

Le Commissaire a tenté d'obtenir du président de la SCHL la divulgation de certains passages des procès-verbaux conformément à l'article 25 de la Loi. Cette proposition ayant échoué, le Commissaire a conclu, malgré ses réticences, qu'il n'était pas opportun d'exercer un recours en révision judiciaire, aux frais de l'Etat, à cause de la décision rendue dans une cause analogue (*Commissaire à l'information c. le CRTC*. Voir page 189 du Rapport annuel de 1985-1986.) Dans cette affaire, la Division de première instance de la Cour fédérale avait soutenu que lorsqu'il était établi qu'un document faisait l'objet d'une exception discrétionnaire prévue par la Loi, la Cour ne pouvait faire obstacle à la décision du responsable de l'institution de refuser la divulgation.

Le plaignant a alors décidé d'exercer lui-même un recours en révision. Sa demande a été rejetée par la Division de première instance, qui s'en est tenue à la décision rendue dans l'affaire du CRTC, estimant qu'il existait un parallèle évident entre les deux situations. Le plaignant a alors porté sa cause devant la Cour d'appel fédérale.

Arguments

Le représentant de l'intimé a soutenu qu'il était tout à fait évident que les procès-verbaux constituaient un compte rendu de consultations ou de délibérations où étaient concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale. Il a également soutenu que rien ne prouvait qu'il serait raisonnable, compte tenu des circonstances, de prélever une partie ou une autre de l'information.

L'appelant a soutenu pour sa part que les documents ne constituaient pas tous des comptes rendus de consultations ou de délibérations. La Cour avait pu consulter des copies d'ordres du jour des réunions et avait convenu que certaines des questions ne cadraient pas avec l'exception invoquée. De plus, l'institution ne pouvait pas avoir examiné les documents en vue de divulguer ceux qui n'étaient pas visés par l'exception. Il était en effet impossible que l'on ait pu examiner les milliers de pages que comptent les documents dans les 24 heures qui se sont écoulées entre la réception de la demande de communication et le refus de divulguer.

Conclusions

La décision unanime de la Cour d'appel fédérale, composée des juges Heald, Urie et Stone, a été rendue par M. le juge Heald le 6 juillet 1988.

La Cour n'a pas trouvé de parallèle entre cette cause et l'affaire du CRTC, soulignant que ce dernier cas portait sur la divulgation d'un passage précis d'un procès-verbal se rapportant à une décision relative à une demande présentée par le demandeur. La Cour a fait remarquer que dans l'affaire du CRTC, il n'avait pas été question de l'application possible de l'article 25 de la Loi, mais que dans le cas présent, où un grand nombre de documents étaient demandés, l'article 25 s'appliquait de toute évidence.

L'article 25 constitue un article prépondérant, étant donné qu'il renferme les mots «nonobstant les autres dispositions de la présente loi.» Une fois que le responsable de l'institution a établi que certains documents sont visés par l'exception, il doit examiner si des parties du document peuvent raisonnablement être prélevées. Or, il semble que l'on n'ait pas procédé à un tel examen, et l'avocat n'a pas laissé entendre le contraire.

La Cour a jugé que l'étendue de l'exception invoquée violait l'esprit de la Loi, exprimé à l'article 2. Elle s'est notamment inscrite en faux contre la notion voulant que les exceptions au droit d'accès soient limitées et précises. Le fait de ne pas avoir procédé à un examen en vue d'un éventuel prélèvement a enlevé toute légitimité à la décision.

La Cour possède, en vertu de l'article 49, le pouvoir de déterminer si le responsable de l'institution était autorisé à refuser la divulgation. En effet, le pouvoir discrétionnaire du responsable doit s'exercer conformément aux principes juridiques reconnus et à la loi qui confère ce pouvoir. Au moment d'user du pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 21(1) de la Loi, le responsable de l'institution doit tenir compte du principe et de l'objet de la Loi. Le Parlement a voulu que les exceptions soient soumises à une interprétation rigoureuse.

L'examen de l'ordre du jour déposé à la Cour révélait la présence de nombreuses questions qui ne ressortissaient nullement aux alinéas 21(1) a) ou b). L'élément déterminant a été le défaut de l'institution d'examiner les documents demandés afin de déterminer ce qui relevait de l'exception invoquée.

L'article 46 montrait que le Parlement a voulu que le tribunal possède l'information et les documents nécessaires pour s'acquitter de son mandat, à savoir de s'assurer que le pouvoir discrétionnaire conféré au responsable de l'institution a été exercé dans des limites et selon des principes convenables. Le recours à ce pouvoir discrétionnaire doit s'exercer dans les limites qu'il convient de donner à ce pouvoir et c'est au tribunal qu'il revient de déterminer quelles sont ces limites.

L'affaire a été renvoyée à la SCHL pour réexamen et nouvelle détermination de l'application des exceptions prévues à l'alinéa 21(1) b) et à l'article 25.

Commissaire à l'information c. le ministre de la Défense nationale (Cour fédérale n^{o} T-746-88). Demande déposée le 27 avril 1988

Faits

Le demandeur cherchait à obtenir du ministère de la Défense nationale des documents concernant des accords sur la défense et des questions connexes conclus entre le Canada et les Etats-Unis. Le Ministère a divulgué un certain nombre de documents, mais a refusé de divulguer le texte de six accords, affirmant qu'ils étaient soustraits à la divulgation en vertu de l'alinéa 13(1) a) et du paragraphe 15(1) de la Loi.

Le demandeur a porté plainte au sujet des exceptions invoquées, notamment en raison du fait que le Ministère n'avait pas précisé le ou les alinéas sur lesquels il s'était fondé pour refuser de divulguer les accords.

L'examen des documents nous a convaincus que les exceptions invoquées étaient pleinement justifiables, mais nous avons estimé que le Ministère était tenu de préciser sur quel alinéa du paragraphe 15(1) il s'était appuyé, pourvu que cela ne cause pas en soi le préjudice décrit au paragraphe en question.

Nous avons recommandé aux représentants du ministère de faire part de l'alinéa concerné au demandeur, mais ils ont refusé, affirmant que selon leur interprétation de la Loi, ils n'était pas tenus de préciser un alinéa en particulier.

Avec le consentement du demandeur, nous avons déposé une demande de révision judiciaire.

Question en litige

Une institution fédérale qui invoque l'exception prévue au paragraphe 15(1) est-elle tenue d'informer le demandeur de l'alinéa précis sur lequel se fonde son refus de divulguer des documents? L'affaire est en cours.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n° T-1583-88). Demande déposée le 18 août 1988

Faits

Le demandeur avait demandé des rapports d'inspection concernant certaines salaisons étrangères qui exportaient des produits carnés au Canada. Le Ministère, par l'intermédiaire du ministère des Affaires extérieures, a consulté les pays où ces entreprises étaient situées au sujet de l'opportunité de divulguer les rapports. Plusieurs des pays ont donné leur accord, mais trois ont refusé. Le Ministère a donc informé le demandeur que le paragraphe 15(1) de la Loi exigeait que les documents de ces trois pays soient soustraits à la divulgation. Le demandeur a alors porté plainte.

Nous avons recommandé au ministère de divulguer les rapports, étant donné qu'à notre avis, leur divulgation ne risquait vraisemblablement pas de porter préjudice à la conduite des affaires internationales. De plus, il ne nous semblait pas que le contenu des documents ressortissait à l'un ou l'autre des alinéas du paragraphe 15(1).

Le Ministère, qui était guidé dans ses démarches par le ministère des Affaires extérieures, a obtenu une nouvelle opinion sur la nécessité de soustraire les documents à la divulgation. Cette opinion étant venu confirmer la première, le Ministère a persisté dans son refus de divulguer. Avec le consentement du demandeur, nous avons déposé une demande de révision judiciaire.

Question en litige

1. Est-ce que l'ampleur du préjudice que la divulgation des rapports risquerait de porter à la conduite des affaires internationales justifie la non-divulgation de la totalité de ces rapports?

2. Est-il nécessaire, pour la légitimité d'une exception invoquée en vertu du paragraphe 15(1), que le contenu des documents soit décrit dans l'un des alinéas de ce paragraphe ou qu'il s'y apparente?

L'affaire est en cours.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n^{O} T-1885-88). Demande déposée le 4 octobre 1988

Faits

Cette cause est presque identique à celle décrite précédemment (Cour fédérale n^{O} T-1583-88). Il s'agit d'une demande de communication concernant des rapports sur l'état d'usines européennes d'emballage de produits carnés. Le Ministère a refusé de divulguer quelque partie que ce soit des rapports concernant deux pays européens qui s'étaient opposés à la divulgation, parce que le ministère des Affaires extérieures avait fait savoir que la divulgation de ces rapports risquait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales. De plus, certaines parties des rapports ont aussi été soustraites à la divulgation en vertu du paragraphe 20(1), étant donné qu'ils renfermaient des chiffres de production et des renseignements analogues. Le demandeur a alors porté plainte.

Nous avons convenu que certaines parties des rapports pouvaient être soustraites à la divulgation en vertu du paragraphe 20(1), mais, comme dans le cas précédent, nous estimions que l'on ne pouvait invoquer le paragraphe 15(1) pour soustraire entièrement les rapports à la divulgation. Nous avons également souligné que l'intérêt de la population à obtenir des renseignements sur les usines étrangères qui produisent de la viande pour consommation au Canada constituait un facteur qui autorisait le Ministère à user de son pouvoir discrétionnaire en faveur de la divulgation.

Le Ministère ne s'est pas rendu à ces arguments. Avec le consentement du demandeur nous avons donc déposé une demande de révision judiciaire.

L'affaire est en cours.

Commissaire à l'information c. le ministre du Revenu national (Cour fédérale n^{O} T-291-88). Demande déposée le 22 février 1988

Cette affaire, qui était traitée à la page 101 du Rapport annuel de 1987-1988, concernait la divulgation de l'identité des fonctionnaires qui avaient pris part à la décision du ministère d'interdire l'importation d'une bande magnétoscopique. Le Ministère avait invoqué une exception en ce qui concerne la divulgation du nom et du titre des fonctionnaires visés, parce que leur sécurité aurait pu s'en trouver menacée.

Le Ministre a réexaminé le dossier et a décidé de divulguer les documents. Les procédures ont donc été abandonnées, avec le consentement du demandeur.

Canada Packers Inc. c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n^os A-1345-87 et A-540-87)

Gainers Inc. c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n^o A-1331-87)

Burns Meats Ltd. c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n^os A-1330-87 et A-1332-87)

Toronto Abattoirs Limited c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n^o A-1341-87)

Intercontinental Packers Inc. c. le ministre de l'Agriculture (Cour fédérale n^o A-1393-87)

Faits

Il y a plusieurs années, 10 salaisons canadiennes ont exercé un recours en révision judiciaire en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* afin d'empêcher la divulgation des rapports d'inspection de leurs usines par Agriculture Canada. (Voir rapports annuels de 1985-1986, 1986-1987 et 1987-1988 du Commissaire à l'information, pages 192, 108 et 103 respectivement). La Division de première instance de la Cour fédérale avait ordonné la divulgation des rapports dans tous les cas. La moitié des entreprises ont interjeté appel de cette décision. Le Commissaire à l'information, qui avait recommandé la divulgation dès le départ, a obtenu l'autorisation de comparaître comme partie à tous les appels.

Questions en litige

La divulgation risquerait-t-elle vraisemblablement de causer des pertes financières appréciables aux compagnies ou de nuire à leur compétitivité? Dans l'affirmative, la santé publique l'emportait-elle sur de préjudice?

Arguments

Les arguments présentés en appel furent essentiellement les mêmes que lors du procès. Les entreprises affirmaient que la divulgation des rapports nuirait grandement à leur marché, alors que pour justifier la divulgation on affirmait que cela n'avait pas été démontré. On s'appuyait aussi dans une certaine mesure sur le fait que la divulgation était dans l'intérêt public.

Conclusions

L'alinéa 20(1)b) de la Loi n'entrait pas en ligne de compte, parce que les documents contenaient des observations et des jugements formulés par des inspecteurs gouvernementaux et non pas des renseignements obtenus par le gouvernment auprès de tiers.

Les alinéas 10(1)c) et d) de la Loi s'appliquent dans les cas où la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers, de nuire à sa compétitivité ou d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins. La Cour a établie que, pour que ces exceptions puissent s'appliquer, le

préjudice probable devait avoir une chance raisonnable de se matérialiser, ce que n'établissait pas la preuve présentée par les compagnies. La Cour a estimé que le préjudice était hypothétique.

Le paragraphe 20(6) peut prévaloir contre les alinéas 20(1)b), c) et d) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement. Le tribunal a cependant estimé que cette disposition ne s'appliquait pas en l'espèce, étant donné que l'institution fédérale n'avait à aucun moment soustrait les documents à la divulgation en vertu de l'article 20.

La Cour a rejeté tous les appels.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (Cour fédérale n^{os} T-1041-86 et T-1446-86) Demandes déposées le 9 mai et le 23 juin 1986 respectivement

Ces causes étaient résumées dans le Rapport annuel de 1986-1987 (page 107). Il s'agissait de demandes de communication distinctes présentées par deux documentalistes qui voulaient obtenir des renseignements sur le comte de Bernonville.

Au terme de longues négociations entre le Ministère et le Commissariat, un certain nombre d'autre documents ont été communiqués aux demandeurs, qui se sont estimés satisfaits. La demande de révision a été retirée.

Commissaire à l'information c. le ministre du Revenu national (Cour fédérale n^{o} T-1758-88) Demande déposée le 14 septembre 1988

Faits

Le demandeur voulait que Revenu Canada lui communique le nombre de compagnies d'assurance-vie qui avaient reçu un nouvel avis de cotisation au Canada au cours de deux années particulières ainsi que le montant total de ces nouveaux avis de cotisation.

Le Ministre a divulgué le nombre total de vérifications effectuées au cours des années concernées, mais a refusé de révéler le nombre de nouveau avis de cotisation ainsi que leur montant total.

Le Ministère a invoqué le paragraphe 24(1) de la Loi, parce que l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* limite la divulgation des renseignements obtenus par le ministre du Revenu national aux fins de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

Le demandeur a porté plainte. Nous avons soutenu que le Ministère avait recueilli les renseignements demandés à partir de ses dossiers, et qu'il ne les avait donc pas «obtenus» au sens de l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu.* Nous avons souligné que le Ministère avait occasionnellement divulgué à la presse le revenu moyen de certaines catégories de contribuables au cours des dernières années.

Le Ministère a répondu que selon son interprétation, l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* interdit la divulgation de données globales lorsque cela pourrait avoir pour effet de divulguer des renseignements confidentiels sur certains contribuables. Le Ministère en avait conclu que la divulgation des documents demandés comporterait un tel risque.

Le Ministère a refusé de modifier sa position. Avec le consentement du demandeur, nous avons déposé une demande de révision judiciaire.

Question en litige

Est-ce que le paragraphe 24(1) de la Loi et l'article de la *Loi de l'impôt sur le revenu* interdisent la divulgation de renseignements de nature générale assemblés par le ministère du Revenu national à partir de ses dossiers?

L'affaire est en cours.

Commissaire à l'information c. le ministre de l'Emploi et de l'Immigration (Cour fédérale n^{o} T-1402-88) Demande déposée le 20 juillet 1988

Faits

Le 5 novembre 1987, le demandeur sollicitait des documents concernant les méthodes de sélection des personnes souhaitant entrer au Canada. Le 10 décembre 1987, le Ministère demandait une prorogation de 90 jours du délai de réponse en raison de la nécessité de consulter d'autres ministères. Le délai prenait fin le 9 mars 1988. Le 17 mars, le demandeur portait plainte, parce qu'aucun document n'avait été divulgué.

Notre enquête a révélé que les consultations initiales menées par le Ministère s'étaient terminées le 14 janvier 1988. Le 15 avril, nous avons recommandé, dans une lettre au ministre, la divulgation immédiate des documents, sous réserve des exceptions éventuelles. Les collaborateurs du ministre nous ont fait savoir par la suite que cette lettre n'avait jamais été reçue et le 18 mai, nous en transmettions un double au coordonnateur ministériel de l'accès à l'information. Le 1er juin, le coordonnateur nous informait que les documents demandés avait été soumis à l'approbation définitive du sous-ministre avant d'être divulgués.

Le 30 juin, nous écrivions de nouveau au ministre, lui faisant cette fois savoir que nous étions disposés, moyennant le consentement du demandeur, à demander une révision judiciaire pour défaut de divulguer. Quelques jours plus tard nous recevions une lettre du ministre datée du 28 juin et indiquant qu'il avait fallu consulter deux autres ministères, que ces consultations s'étaient terminées le 20 mai et que les motifs d'exception avaient été soumis à l'approbation du sous-ministre.

Le 20 juillet, après nous être assurés que les documents n'avaient toujours pas été divulgués, nous avons déposé une demande de révision judiciaire à la Cour fédérale. Le 29 juillet, les documents étaient communiqués au demandeur et la demande de révision était retirée.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général (Cour fédérale n° T-1359-88) Demande déposée le 13 juillet 1988

Faits

Le 21 septembre 1987, une demande de communication a été présentée au Service canadien du renseignement de sécurité. Cette demande avait trait à des documents concernant le traitement des autorisations sécuritaires et des questions connexes. Le 2 novembre 1987, le coordonnateur du SCRS a informé le demandeur que le délai de réponse allait devoir être prolongé d'une période qui pouvait atteindre 90 jours, en raison de la nécessité de procéder à des consultations.

Le 2 février 1988, le coordonnateur faisit savoir au demandeur que les négociations se révélaient plus longues que prévues et qu'il allait être impossible de respecter le nouveau délai. Le 26 février, le coordonnateur écrivait de nouveau au demandeur pour l'informer que les négociations n'étaient pas terminées. Le 3 mars, une plainte était déposée.

Notre enquête a révélé que le SCRS avait consulté six ministères et que le 11 février, toutes les consultations étaient terminées, sauf celles avec le ministère du Solliciteur général.

Le 29 mars, nous avons recommandé que le Solliciteur général communique les documents au demandeur sans délai et nous avons également demandé à être informé avant le 18 avril des mesures prises ou proposées pour mettre la recommandation en oeuvre. Le Solliciteur général nous a répondu le 20 avril, nous faisant savoir que le traitement des documents était terminé et que les documents devant être divulgués avaient été envoyés au demandeur le 18 avril.

Après nous être informés des modalités de la divulgation, nous avons découvert, le 4 mai, qu'aucun document n'avait été divulgué. Nous avons écrit au Solliciteur général le 13 mai, lui faisant part de ce fait et lui demandant de se conformer à l'engagement qu'il avait pris au préalable et de nous en aviser. Dans une lettre datée du 14 juin, on nous indiquait qu'une partie des documents avaient été divulgués le 24 mai et que les autres le seraient dès que les consultations nécessaires auraient pris fin. Après nous être renseignés auprès du demandeur, nous avons appris que le 28 juin, qu'environ 92 pages des documents demandés étaient encore en voie de préparation et n'avaient pas été divulguées.

Le 12 juillet, nous constations que le reste des documents n'avait toujours pas été divulgué et le 13 juillet, nous présentions, avec le consentement du demandeur, une demande de révision judiciaire. Le 2 août, on nous informait que les documents demandés avaient été divulgués et la demande de révision était retirée.

Commissaire à l'information c. le Solliciteur général (Cour fédérale n° T-1225-88) Demande déposée le 28 juin 1988

Faits

Le 27 novembre 1987, le demandeur sollicitait auprès du Service correctionnel du Canada des documents concernant les contrats adjugés depuis le 4 septembre 1984 à la société CACI Canada Ltd. Le 15 décembre, le demandeur était informé que le délai de réponse allait devoir être prolongé de 30 jours en raison de la nécessité de procéder à des consultations. Le 20 janvier 1988, le coordonnateur de l'accès à l'information communiquait de nouveau avec le demandeur pour lui faire savoir qu'il pouvait s'attendre à recevoir les documents dans un délai de deux à trois semaines.

Le 12 avril, le demandeur portait plainte, n'ayant toujours pas reçu les documents. Le 16 mai, nous avons recommandé au Solliciteur général de divulguer les documents sur-le-champ, sous réserve des exceptions possibles. Dans sa réponse datée du 31 mai, le Solliciteur général nous faisant savoir que le Ministère avait l'intention de divulguer les renseignements, sans préciser à quel moment.

Le 6 juin, nous faisions savoir au Solliciteur général qu'à notre avis, sa réponse était insatisfaisante. Nous croyions comprendre que les documents étaient prêts à être divulgués depuis le 25 mai, date à laquelle ils auraient dû être communiqués au demandeur.

Le 28 juin, aucun document n'ayant encore été divulgué, nous avons, avec le consentement du demandeur, déposé une demande de révision judiciaire. Le 30 juin, le Ministère a divulgué les documents et la demande de révision a été retirée.

Commissaire à l'information c. le ministre de la Défense nationale et al. (Cours fédérale n° T-333-89) Demande déposée le 17 février 1989

Faits

En 1985, en réponse à une demande présentée en vertu de la Loi, le Ministère avait produit des photocopies qui reproduisaient des photographies de certains membres d'une de ses unités. Au mois de décembre 1987, le demandeur sollicitait de nouvelles photocopies des photographies, avec mention de la date et du lieu où ces photographies avait été prises ainsi que de l'identité des groupes ou des personnes qui y apparaissaient.

Le Ministère a demandé une prolongation du délai de réponse et le 7 avril 1988, il a informé le demandeur que les documents constituaient des renseignements personnels et qu'ils étaient par conséquent soustraits à la divulgation. Le 13 avril, le demandeur a porté plainte.

Après avoir mené une enquête, nous avons affirmé, dans une lettre adressée au ministre, que les documents n'étaient pas visés par une exception. Nous avons soutenu que les documents se rapportaient au poste ou aux fonctions d'employés de l'État. Même si tel n'était pas le cas, nous estimions qu'il s'agissait du genre de photographies que les sujets pouvaient s'attendre à voir affichées en public. Le fait de les communiquer au demandeur constituait donc un usage conforme à celui pour lequel ces documents avaient été constitués.

Le Ministère s'est dit en désaccord avec nous, affirmant que les photographies ne fournissaient pas de renseignements sur l'exécution de fonctions gouvernementales et que leur divulgation serait incompatible avec l'objectif pour lequel ces photographies avaient été prises.

Les autres discussions que nous avons eues avec les représentants du ministère ne les ont pas amenés à modifier leur position. Avec le consentement du demandeur, nous avons déposé une demande de révision judiciaire.

Questions en litige

Les photographies constituent-elles des renseignements personnels? Les noms des employés de l'État échappent-ils à la divulgation? Le Ministère peut-il refuser de divulguer le lieu et la date où les photographies ont été prises?

L'affaire est en cours.

Commissaire à l'information c. le ministre des Affaires extérieures (Cours fédérale n^{o} T-895-88) Demande déposée le 17 mai 1988

Faits

Cette demande concernait le document qui indiquait le plus important quota individuel d'importation de fromage de 1985. Contactée par le Ministère, l'entreprise concernée s'est opposée à la divulgation du document, affirmant que cela nuirait à sa compétitivité. Le Ministère a donc invoqué les exceptions prévues au alinéas 20(1)b) et c) de la Loi. Le demandeur a alors porté plainte.

Nous avons trouvé que les exceptions invoquées par le Ministère n'étaient pas fondées. Nous avons fait savoir à l'entreprise qu'il s'agissait là de notre conclusion provisoire, mais que nous allions lui donner la possibilité de faire connaître son point de vue, ce que l'entreprise a fait avec force détails, ajoutant un argument de plus, à savoir que la divulgation du document risquerait d'entraver des négociations en vue de contrats.

Nous avons poursuivi l'enquête et avons obtenu du ministère des Affaires extérieures des renseignements supplémentaires qui nous ont aidés à évaluer les affirmations de l'entreprise et la position adoptée par le Ministère. Ces renseignements complémentaires ne nous ont pas convaincus que les exceptions invoquées étaient légitimes, de même que nous ne sommes pas parvenus à persuader le Ministère de modifier sa position. Par conséquent, avec le consentement du demandeur, nous avons déposé une demande de révision judiciaire.

L'affaire est en cours.

Le Commissaire à l'information c. le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social (Cours fédérale n^{O} T-1987-88) Demande déposée le 20 octobre 1988

Faits

Une personne avait demandé certains documents au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, dont un certain nombre concernant la Ligue canadienne de football. Quelques documents furent divulgués, mais le Ministère a refusé de divulguer les autres en attendant l'issue de recours en révision exercé en vertu de l'article 44 par la Ligue canadienne de football (LCF) relativement à une autre demande de communication.

Nous trouvions que le plaignant avait droit à ce que sa demande fasse l'objet d'un traitement distinct et que le tiers devait être avisé, même si le Ministère savait que la LCF s'opposerait probablement à la divulgation dans ce cas-ci également. Nous avons également trouvé qu'il n'était pas opportun de refuser de divulguer ce qui ne concernait pas les documents en cause.

Comme le Ministère persistait dans son refus de continuer à traiter la demande de communication qui lui avait été soumise, nous avons obtenu le consentement de demandeur au dépôt d'une demande de révision judiciaire. Des documents supplémentaires ont été inventoriés, dont un certain nombre ont été divulgués, mais les autres ont été retenus en attendant l'issue de recours en révision exercé en vertu de l'article 44.

L'affaire est en cours.

Vienneau c. le Solliciteur général (Cour fédérale n^{O} T-346-88)

Kealey c. le Solliciteur général (Cour fédérale n^{O} T-347-88)

Avec le consentement des demandeurs (ces deux cas sont décrits en détail dans le rapport annuel 1987-1988), le Commissaire a porté ces causes devant la Cour d'appel fédérale.

Gestion Intégrée

La gestion intégrée fournit des services en matière de finances, de personnel, de bureautique et de bibliothèque au Commissariat à l'information et au Commissariat à la protection de la vie privée.

Finances

Pour l'année financière 1988-1989 un budget de 5 074 000 $ et de 69 années-personnes fut alloué par le Parlement, ce qui représente une augmentation de 1 152 000 $ et 11 années-personnes par rapport à 1987-1988. Les coûts en personnel furent de 3 837 201 $, et les frais de services professionnels et spéciaux, de 702 567 $. Ces montants représentent plus de 88 pour cent des dépenses. Le reste, soit 603 137 $, a couvert toutes les autres dépenses.

Personnel

La fonction «personnel» a connu une grande activité, en raison de l'augmentation significative du nombre d'années-personnes allouées au Commissaire à la protection de la vie

ÉTAT DES DÉPENSES

Du 1er avril 1988 au 31 mars 1989

	Information	Vie privée	Gestion intégrée	Total
Salaires	1 268 673	1 469 048	568 480	3 306 201
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés	202 500	246 600	81 900	531 000
Transports et communications	29 363	66 204	118 094	213 661
Information	57 681	38 815	1 526	98 022
Services professionnels et spéciaux	506 936	144 959	50 672	702 567
Location	2 898	64	15 294	18 256
Achat de services de réparation et d'entretien	1 337	5 112	21 940	28 389
Services publics, fournitures et approvisionnements	9 957	14 738	37 264	61 959
Acquisition de machines et d'équipement	43 232	85 986	48 464	177 682
Autres dépenses	1 630	1 569	1 969	5 168
TOTAL	2 124 207	2 073 095	945 603	5 142 905

privée. De nouveaux postes ont été classifiés et il y a eu 42 opérations de dotation, dont deux nominations à des postes de cadre de gestion. En outre, les bureaux ont été soumis à une vérification biennale de la classification par le Conseil du Trésor et tous les postes dans le groupe de la gestion des programmes (PM) et des services de l'information (IS) ont été revus à la lumière des nouvelles normes de classification.

Administration

Nous avons emménagé aux troisième et quatrième étages de la tour B du complexe Place de Ville. Nos nouveaux bureaux bénéficient de mesures de sécurité améliorées et un manuel de sécurité a été rédigé. Les Archives nationales ont également procédé à une vérification de la gestion des documents.

Informatique

Un examen des services informatiques a été entrepris, avec le concours d'experts-conseils externes. Les principales recommandations de l'étude seront mises en oeuvre pour ce qui concerne le système de gestion des cas et l'expansion des moyens de production de rapports et de textes.

Bibliothèque

La bibliothèque continue d'offrir un service d'information et de documentation aux deux commissariats. Elle offre toute la gamme des services que l'on retrouve normalement dans une bibliothèque, notamment un service de prêts inter-bibliothèques, un service de documentation informatisé et un service de recherche d'ouvrages.

L'an dernier, quelque 500 ouvrages concernant l'accès à l'information, la protection de la vie privée et la fonction de protecteur du citoyen ont été ajoutés à la collection de la bibliothèque. Le public est autorisé à consulter cette collection, qui comprend également des coupures de presse, des périodiques et des rapports annuels.